

ZÁKLADY 034844 PRÁVA^X 32-C-212/1 ÚSTAVNÍHO.

NAPSAL

DR. F. VAVŘINEK.

F. Vavřínek
IV. VYDÁNÍ.

DÍL I.

112 30
V PRAZE 1920.

NÁKLADEM KLUBU ČESKÝCH PRÁVNÍKŮ A SPOJKU ČESKÝCH
PRÁVNÍKŮ »VŠEHRD«.

Boravík

A

111111

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJEP
STARÝ FOND
C. inv. 034844

TISKEM EDVARDA LESCHINGRA.

PŘEDMLUVA.

Ježto dřívější vydání bylo rozebráno, bylo nutno přikročit k vydání čtvrtému. Bylo podrobeno různým změnám pro udalosti posledních let. Účel zůstal týž. Má být pouze náhradou za litografované přednášky universitní. Obsahuje prosté vyličení platného řádu ústavního k účelům zkušebním. Kde líčení jest příliš stručné, počítá se na doplnění při přednáškových výkladech. Proti vydáním dřívějším jest i toto podstatně zkráceno. Řada úvah, nemajících bezprostředního významu pro účely školské, byla vynechána z důvodu zbytečného přetěžování. Co zmínky zasluhuje, co nikoliv, je ovšem věc názoru. Spis, podávající prostou pomůcku učební, jehož účelem jest pouze soustavné podání zjištěných zásad určité nauky, nezabývá se konstrukcemi teoretickými. Pevnou soustavu díla nebylo možno zachovat, ježto spis odkázán byl řídit se tím, jak právě nové zákony vycházely.

V P r a z e, 28. ledna 1920.

ODDÍL I.

ZÁKLADNÍ POJMY.

§ 1. Vymezení předmětu.

I. Pojem práva státního. Právo státní je nauka o státní moci. Je naukou o orgánech státní moci, o jejich funkcích, jejich právech a povinnostech naproti občanům, jakož i o jejich mezích. Právo státní zahrnuje takto soustavu právních pravidel:

1. O organizaci státní moci. Určuje se, kterými orgány vykonávají se práva státní moci, stanoví se řád jejich povolávání a poměr vzájemné jejich odvislosti.

2. O příslušnosti a funkcích orgánů státní moci. Určuje se, jakým způsobem a v jakém objemu na venek jsou činny a jaký je obsah jejich činnosti.

3. O právech a povinnostech občanů státních naproti státní moci.

Dnešní soustavy státního práva založeny jsou na uznání státu za právní osobnost. Stát organizován je na základě pravidel právních. Právo vymezuje vztahy právních osobností. Stát stojí v souboru právně upravených a uznaných vztahů k řádu právnímu a v právních stycích k subjektům jiným.

Organisace státu spočívá na právních normách: tyto stanoví jednotlivé druhy orgánů státních, určují způsob a řád jejich dosazování a vytýkají jejich příslušnost. Vytknutím příslušnosti orgánů státních vymezuje se obor činnosti státní a ohraničuje se od okruhu práv občanů státních. Organisace státní moci a její poměr k poddaným, pokud projevuje se v právu státu trestati a v předepsání pevných závazných forem pro uspokojování nároků soukromoprávních (právo trestní a civilní řízení soudní), od práva státního dnes se odděluje a z něho vylučuje. Rovněž soubor podrobných pravidel, ovládajících činnost státu s p r a v u j í c í h o, od práva státního jako nauka samostatná se odděluje a usiluje vyvíjet se po svém způsobu, na samostatných základech. Právo s p r á v n í vzniklo odloučením se od práva státního.

Právo státní je buď zvláštní, zabývá-li se zřízením státu jednotlivého, konkrétního, nebo všeobecné, když odvozeno je a zabývá se srovnáváním více států přibližně téhož kulturního stupně a téhož asi období.

II. Státní právo a státověda. Právo státní není totožno se státovědou. Státověda je každá nauka, jejíž hlavní předmět tvoří pozorování státu (po různých stránkách jeho povahy, je každá nauka především státem se zabývající, každá nauka o státě. V tom smyslu politika, státní právo, finanční věda, národní hospodářství, statistika, jež pozorují stát jako útvar mocenský, právní nebo hospodářský, náleží mezi »státovědy«. Všeobecná státověda byla by nauka, která by shrnovala hlavní zásady každé jednotlivé vědy státem se zabývající, nauka, která by soustřeďovala výtěžky všech jednotlivých oborů státovědních. Sprostředkovala by přehled společných otázek těchto oborů a podávala by o státě pojmy vyšší, jež všem oněm státovědám zvláštním byly by společny.

Právo státní, všechny státovědy i jejich protiklad, jakožto věd teoretických, politika, věda praktická, nauka o státní praxi, t. j. o činnosti ve státních věcech, náleží k oboru věd společenských (sociologie). Vědy tyto vytkly sobě za úkol stanovit zákony bytí i vývoje společenského, zákony, dle nichž pohybuje se pokrok společnosti a na nichž závisí bytí především společnosti politické, t. j. společnosti řádem ovládané. Zjištěním zákonů, jež ovládají směr vývoje řádů společenských, má pak hledáno být poučení pro budoucnost: sociologie usiluje pochopit smysl vývoje a pokroku. Určením zákonů vývojových chce z minulosti i přítomnosti nabýt předvídaté moci osudů příštích a možného ovládnutí budoucnosti.

III. Vnitřní a zevnější právo státní. Starší rozeznávání mezi vnitřním a zevnějším právem státním je dnes opuštěno. Zevnějším právem státním nazýváno bývalo dnešní právo mezinárodní. Státní svrchovanost má totiž stránku dvojí: jednak znamená, že stát je uvnitř nevyšší, že sám sobě určuje svůj vnitřní řád právní, jednak znamená, že stát na venek od jiných je neodvislý a že stojí naproti nim jako rovnoprávná osobnost mezinárodní. Pravidla, jimiž upravována bývala organizace státní moci uvnitř státu, počítala se za normy vnitřního práva státního, kdežto pravidla, jež ovládala vzájemné styky států jako subjektů práva mezinárodního, označovala se za zevnější právo státní. Místo tohoto posledního označení užívá se dnes prostě výrazu »právo mezinárodní«, (ač i tu přesně mělo by se říkati »právo mezistátní«, právo mezi státy platné, nikoli mezi národy). Právo státní a mezi-

národní, byť i předpisy jejich byly rozdílného původu a jiné povahy, souvisí úzce a mají řadu pojmů společných.

IV. Původ výrazu stát. Co do terminologie je původ moderního výrazu »stát« hledati v poměrech republik severoitalských konce středověku a pozdní renaissance. Smysl jeho prvotně odpovídal pojmu stav, status nebo-li témuž, co řád, ordo, ústava společenství státního, pak znamenal i formu vlády a organizaci státní moci v tehdejších městských republikách, jež zároveň bývaly městskými státy. Za prvního, jenž označení »stát« v dnešním smyslu zavedl v užívání do literatury státovědecké, pokládá se Machiavelli (1469—1527, rodem z Florencie). V úvodní kapitole spisu svého »Kníže«, r. 1514 sepsaného, mluví o druhých vládě, praví, že všechny státy, všechny vlády, které kdy na světě panovaly, jsou buď monarchie nebo republiky. Ve Francii během století XVII. výrazu stát (estat, état) již často se užívalo. Ve spisech latinských jako před tím tak i nadále vyskytovaly se pro stát staré významy »civitas«, »res publica«; hlavně poslednějším dlouho až do stol. XVIII. i v dílech německých po různu se udržoval. V Německu teprve v II. polovici stol. XVIII. dnešní výraz pro pojem státu všeobecné a jednotně pronikl. Dokud státoprávní naukou nebyly přesně stanoveny znaky státu, bývaly pod pojem státu začasťe zařazovány i svazky nestátní povahy. Ještě v I. polovici stol. XIX. bylo obvyklým, užívat označení »stát« i pro svazky, které mají své zvláštní zřízení (zemské, stavovské).

V. Právo ústavní a správní. Francouzská nauka veřejnoprávní na místě výrazu »právo státní« užívá označení »právo ústavní« (droit constitutionnel) a klade je naproti právu správnímu. Právo ústavní učí nás seznávatí politickou organizaci státu, rozlišování mocí veřejných, pravidla, dle nichž zjednávají a povolávají se osobnosti, příslušné k výkonu oné dvojí činnosti, jež tvoří podstatu každé vlády: dávat zákony a postarat se o provádění jejich. Právo správní naproti tomu pozoruje chod státního či vládního stroje. Jak vládní aparát je zařízen, o tom poučuje právo ústavní; jak pracuje, jak je v činnosti a pohybu každá jeho složka, tomu učí je věcí práva správního. Toto rozlišování práva ústavního a správního nauky francouzské nemůže vystihnouti podstatu věci. Nelze říci, že by právo ústavní popisovalo jen orgány státní moci, jak jsou v klidu, kdežto právo správní pozorovalo by ústrojí autority veřejné jsoucí v pohybu a popisovalo by podrobnou její činnost. Vždyť i právo ústavní nepochybně musí se zabývatí činností nejvyšších mocí ústavních a naopak zase právo správní potřebuje vyličití také základní tahy zřízení státního a ústavního. Jednodušší jest ponechat označení »právo

ústavní« prostě pro souborný výklad předpisů určité ústavní listiny (psané charty), nebo-li formálních státních základních zákonův. Pak by obsah práva ústavního zahrnut byl již v širším pojmu práva státního.

VI. O pojmu ústavy. Ústavou státu označujeme řád, dle něhož se tvoří státní vůle a projevuje státní moc, řád, dle něhož se zjednávají orgánové pro zastupování osobnosti státní a občanům zaručují se základní práva proti nim. Souhrn předpisů právních, jimiž upravují se základy zřízení státu a postavení nejvyšších orgánů státních, tvoří ústavu státu ve smyslu materialném, tvoří materialný pojem ústavy. Naproti tomu ústavou ve smyslu formálním nebo-li formálním pojmem ústavy rozumíme souhrn zákonů, které výslovně prohlášeny byly za ústavu státu a od ostatních zákonů se liší svojí zvýšenou právní mocí. Smějí totiž býti měněny jen za ztížených podmínek a za zachování tužších formalit (jmenovitě klade se požadavek kvalifikované většiny pro změny zákonů takových). Zákony tyto bývají označovány, ježto jim přiznává se obzvláštní autorita, za státní základní zákony (leges fundamentales). Ústava státu obsažena je buď v jediném státním základním zákoně, v jednotné ústavní listině (chartě), anebo tvoří ji několik souvislých státních základních zákonův. Formální pojem ústavy tvoří tedy státní základní zákony a právo ústavní ve formálním smyslu představuje souhrn právních předpisův, obsažených v státních základních zákonech či v ústavní listině. Často užíváme pojmu ústava ve smyslu »konstituce«. Rozumíme tím účastenství lidu prostřednictvím volených zástupců na činnosti zákonodárné (konstituční princip).

Ústavu v materialném slova smyslu všeobecně má každá veřejnoprávní korporace. Svoji vůli projevuje svými zástupci a tyto určuje její ústava (stanovy, statuty). Pravidla ústavy určují, za kterých předpokladů v projevech činnosti určitých členů dochází výrazu vůle jednoty, korporativní osobnosti. Stanovy předpisují, kterak sjednocením se členů tvoří se společná vůle z jednotlivých vůlí k účasti povoláných, a kterak jednotná vůle svazku dojde uplatnění proti individuální vůli účastníkově. Mezi korporacemi veřejnoprávními jmenovitě obce a vyšší svazky samosprávy místní (komunální) ústavou svojí přibližují se zřízení státnímu.

VII. O právu správním. Právo správní vzniklo odloučením se od práva státního; původně přikazovalo se jemu jen podrobnější prozkoumání a vylíčení určitých částí práva státního a mluvívalo se o něm jako o nezbytném doplňku práva státního. Právo státní podává prý všeobecný rozvrh či plán vládního ústrojí a státní činnosti, kdežto právo správní

provádí rozvrh do přesných podrobností, vyplňuje jeho volný prostor a jej doplňuje. Rozdíl mezi oběma těmito obory práva veřejného pozůstává prý spíše co do stupně, než co do věcné povahy. V nauce poslední doby však právo státní obmezuje se již jen na to, že posud dodává právu správnímu přehled určitých základních zásad a některá vedoucí hlediska. Jinak právo správní, jakožto soubor právních pravidel na správu se vztahujících a jí vlastních, projednává se dnes samostatně jako zvláštní odvětví práva veřejného. Hranice mezi právem ústavním a správním nemohou být ovšem taženy ostře až k úplnému snad oddělení. Tak pojem svobody tisku, svobody spolkové, shromažďovací i zaručování těchto svobod je předmětem práva ústavního, právo tiskové, zákon spolkový a shromažďovací přikazuje se právu správnímu; svoboda vlastnictví, v ústavě zaručená, přichází v právu ústavním, ale nauka o vyvlastnění místo své má v právu správním. V těchto případech rozdíl mezi pojetím práva ústavního a správního bývá vymezován také tak, že právo ústavní jedná o poměru státu či vlády naproti občanům s hlediska občanských práv individuálních, kdežto prý právo správní pojednává o týchž vztazích se stanoviska pravomoci vlády a správy. Právo ústavní či konstituční klade důraz na občanská práva, právo správní zase prý zdůrazňuje občanské povinnosti a úřední kompetence. Princip občanské svobody a princip autority spojovaly by se tu v obou těchto odvětvích práva veřejného. Rozlišování toto, u Francouzů užívané, počítá však spíše s právem ústavním jen v užším smyslu »práva konstitučního«.

VIII. Právo veřejné a soukromé. Právo státní, ústavní i správní, je část práva veřejného. Je pojem užší, než právo veřejné. Protiklad práva soukromého a veřejného býval v nauce poslední doby vymezován takto:

1. V právu soukromém jde o vztahy jednotlivců jako osobností rovnocenných, kdežto v právu veřejném jde o poměry nadřízenosti a podřízenosti, o poměry panství.

2. Právo soukromé upravuje poměry jednotlivců jako samostatně existujících osobností — právo veřejné však přibližuje k jednotlivcům jako k členům organizovaných závazných svazků s veřejnou mocí.

3. Právo soukromé uznává zvláštní individuální zájmy jednotlivcovy (soukromníkovy) a ponechává účinnost volné jeho vůle — právo veřejné jde za cílem zájmu obecného a překonává odporující vůli jednotlivců v zájmu veškerosti.

1. V pochybnosti je prý poměry, jež základ a vznik svůj mají v uplatňování státního panství a v důvodu podří-

zenosti moci vrchnostenské, míti za poměry práva veřejného a posuzovati je s veřejnoprávního hlediska. Všude, kde stát vystupuje s jednostrannými rozkazy a zázkazy a s užitím donucovací moci, jde o vztahy osobností nerovnoprávných, nadřizených a podřizených. Právo veřejné obsahuje pak souhrn předpisů, daných na právní úpravu poměrů, v nichž stát vystupuje jako nositel vrchnostenské moci nad občany, poměrů, v nichž nad nimi podržuje převahu, maje na své straně veřejnou moc. Panovat znamená rozkazovat a neodolatelnou mocí donucovat, znamená schopnost, dát výhradně své vůli obsah závazný pro jiné.

Tento názor o rozhodujícím znaku panství pro právo veřejné jest pouhým odleskem nauky, spatřující podstatu státu v moci a síle. Mocenská tato nauka však příliš málo počítá s tím, že činitelem státotvorným jsou také živly mravní a city společenské solidarity.

2. Právo veřejné přihlíží dle obvyklé nauky k jednotlivcům jako k členům určitých organisovaných svazků společenských. Právo veřejné v objektivním smyslu znamená pak právní řád, jenž upravuje a ovládá poměry těchto závazných organisovaných společenství a pořádá členství jednotlivců v nich. Do práva veřejného náleží odtud nauka o korporacích veřejnoprávních. Korporace soukromoprávné jsou založeny na soukromé vůli sdružených účastníků a svojí činností jsou určeny uspokojovat především zájmy členů. Jejich stanovy jsou částí soukromého řádu právního. Účely jejich plněny jsou prostředky, které jsou po ruce soukromníkům jednotlivým a soukromohospodářským podnikatelům. Z korporace soukromoprávné každý člen může libovolně vystoupiti. Naproti tomu korporace veřejnoprávné dle obvyklého rozlišování vyznačují se třemi znaky:

- a) jsou po zákonu závazny (zásada nuceného členství),
- b) vykonávají práva veřejné moci (panství),
- c) jsou státu zavázány k plnění svých úkolův.

a) Jsou zřízeny obligatorně, členství v nich nelze se libovolně vzdáti. Jsou opatřeny mocí vrchnostenskou, vládnou nad svými členy právy panství a, ježto na základě státem uložené povinnosti nebo uděleného práva běrou účast na výkonu státní moci, jsou také státu zavázány k plnění svých úkolů. Jejich poměry a zřízení náležejí odtud do práva veřejného. Neplní-li korporace takové úkolů své veřejné správy, stát buď je k tomu donucuje, nebo sám za ně správu přejímá a jejich činnost svojí činností nahrazuje. Činnost korporací veřejnoprávních je vynutitelná a nahraditelná se strany státu. Tím osvědčuje se, že moc jejich od státu je odvozena a že je částí veškeré moci veřejné

ve státě. Odtud stát vyhrazuje si nad nimi stálá oprávnění dozorcí, aby je mohl přidržet k plnění jejich úkolův.

b) Korporace veřejnoprávné mají zvláštní vztahy ke státu: činnost jejich je zrovna tak, jako činnost státu, veřejnou správou, jsou členy organismu správního ve státě. Doplnují státní organisaci úřadů, mají přikázanu svoji část veřejné správy, aby ji vedly ve vlastním jménu a po svém právu. Povolány jsou, aby vedly veřejnou správu, t. j. správu, ve které se projevuje veřejná moc. Stát je tvoří, svými zákony jim veřejnou správu přenáší. Záležitosti korporacím veřejnoprávním státem svěřené však považují se za vlastní jejich záležitosti a za jejich vlastní působnost, kterouž si samy pod zákonodárstvím a kontrolou státu mohu spravovat. Plněním vlastních svazkových úkolů opatřují takto korporace veřejnoprávné zároveň úkoly státní. Vlastní zájmy svazku jsou zde zároveň již povzneseny nad prosté zájmy sdružených účastníků i činí se přímo zájmy veřejnými, státními, a státními účely.

Mezi korporacemi veřejnoprávními význačné místo zaujímají svazky, k jejichž podstatě náleží určitý ohraničený díl státního území. Na rozdíl od pouhých svazků personálních bývají svazky takové označovány za korporace územní. Přiznává se jim územní výsost, t. j. schopnost, vykonávat práva panství nad každým, kdo vstoupí v územní obvod jejich, bez rozdílu, byť i jim nenáleželi svazkem členským. Pouhá skutečnost pobytu uvnitř územního obvodu korporace je dostatečný důvod, aby nastoupila podřízenost veřejnoprávné moci korporace. Mezi korporace územní náleží stát, obce, vyšší svazky komunální (země, okresy, kraje).

3. Rozlišování poměrů veřejnoprávních a soukromoprávních dle znaků panství doplňuje se hlediskem zájmovým, rozlišováním dle polítek zájmu veřejného či soukromého. Při tom je upozorniti, že:

A. zájem veřejný je měnivý dle vývoje názorů a různých požadavků v jednotlivých oborech veřejné správy, a že B. ani zájmy jednotlivcovy nemohou se nikdy mysliti zcela odloučeny od zájmů veřejných či veškerosti státní.

Každý čin státní, každé jeho zařízení určitým způsobem projevuje účinky na postavení, prospěchy a zájmy jednotlivců, je jejich zájmům na újmu nebo na prospěch, obmezuje jim je nebo zase uznává, chrání, podporuje. Při tomto prostupování se zájmů veřejných a soukromých bude třeba sledovati, zda určité činnosti dějí se a uznávají převahou v zájmu veřejném či soukromém, zda nesou se především za účely obecnými či soukromými, zda při jejich úpravě podřizel převahu zájem veřejný či soukromý. Tam, kde řád právní uznává a chrání zájmy jednotlivců tak, že toto uznání a ochra-

na platí především zájmům jejich jako členů v závazných organizovaných sdruženích společenských, jde o zájmy veřejné: tím zajisté současně se chrání a zajišťují zájmy i účely oněch společenských svazků samých. Příkladem: práva volební do organizací s a m o s p r á v y místní nebo zájmové jsou jednotlivci udělena jako členu svazku, uznávají a chrání se mu pro jeho postavení členské, v zájmu veřejném. Při jejich úpravě podrží převahu zájem veřejný.

Stupeň a míra zájmu veřejného měnivy jsou dle časových potřeb státní činnosti a dle jejího, za různých dob rozdílného, hlediska užitečnosti a prospěchu obecného. Důležitost, trvalost a různá intenzita zájmu rozhoduje. Zájem státu při určitých jednáních se stupňuje, při jiných ochabuje anebo obmezuje se jen na určitou stránku (jako na způsob, jímž lze učiniti žádost zájmům soukromým — předepsání určité cesty). Někde zájem státu souběžně se pojí k zájmu individuálnímu a k individuální činnosti. Konečně na určitých činnostech individuálních stát nemá zcela žádného zájmu. Rozumí se, že zájem veřejný, t. j. zájem státu, nerovná se prostě souhrnu zájmů jednotlivých individuí nebo zvýšenému či stupňovanému zájmu soukromníkovu, nýbrž představuje, zvláště zájem celkového společenství státního, komunity ovládané, jenž předchází zájmům individuálním.

IX. Souvislost jednotné právní soustavy. Protiklad práva soukromého a veřejného není absolutní: i právo soukromé konec konců spočívá na veřejném, neboť jednotlivec státem uznán je za osobnost, za nositele práv soukromých. Uznání individuální osobnosti se strany státu spojeno je s účinky, že jednotlivci přiznává se právní schopnost, uvádět státní moc v činnost v individuálním zájmu svém. Jednotlivci uděluje se možnost, dovolat se zakročení státní moci a uvést ji v pohyb i na ochranu zájmů soukromých. I v právu soukromém stát vystupuje jako stále přítomný rozhodčí soudce o právech a povinnostech sporných stran. Naopak zase veškerá práva soukromá spojena jsou s veřejnoprávným nárokem na státní uznání a ochranu. Poměry veřejnoprávné a soukromoprávné namnoze pronikají a doplňují se navzájem: poměr soukromoprávní bývá předpokladem pro založení veřejnoprávného a naopak také veřejnoprávné závazky plní se způsobem soukromoprávním. (Soukromoprávné vlastnictví nemovitosti bývá předpokladem veřejnoprávné povinnosti daňové nebo opravňuje k právu volebnímu ve svazcích veřejnoprávných — veřejnoprávné nároky státu na konání osobních služeb nebo poskytnutí prostředků věcných uspokojují se začasť v týchž formách, jako při právních jednáních soukromoprávních: dodávání připeře, poskytování bytu úředního, placení). Positivnímu zákonodárství připadá, autoritativně určití hranice, v jejichž mezích

určité poměry objevují se jako soukromoprávné nebo veřejnoprávné. Hranice se mění dle toho, jak účelno je státu: poměry někdy soukromoprávné bývají dnes ovládaný právem veřejným, tam, kde dříve se vystačilo s (právním jednáním práva soukromého, dnes vystupuje se s rozkazy a zákazy státního panství. (Poměr soukromoprávních zřizenců určitých svazků mění se ve veřejnoprávní, soukromoprávné nároky na služné změnami zákonodárství přibírají znaky veřejnoprávné, úrazové pojištění dělnické nevystačí se soukromoprávními otázkami o náhradě škody.)

Souvislost poměrů veřejnoprávných a soukromoprávných, zajisté velmi úzká, vedla v nauce poslední doby krátce k popření oprávněnosti historické rozdělení práva na veřejné a soukromé. V dnešních poměrech není prý rozdíl onen již odůvodněn. Lze prostě vystačiti s jednotným pojetím právního řádu vůbec. Otázka hranic obou kategorií práva prohlášena byla za zbytečnou. Odpůrcové nové nauky ukazují zvláště na historickou tradici právního dualismu, dle něhož již pozitivní zákonodárství vyměřilo meze příslušnosti úřadů soudních a správních. Nauka monistická přinesla by převrat v dosavadním kompetenčním rozdělení. Ostatně celá otázka, jež jest věcí právní filosofie, musí být řešena také v rámci pozitivních zákonných předpisův určitého státu. Pravda jest, že těžko shledávati nějaké věcné nebo právnícky podstatné rozdíly mezi právem veřejným a soukromým, ale zákony drží se tradice a vycházejí přece z tohoto rozdílu. Věc dnes zjednodušuje se však také tím, že moderní zákonodárství stále více rozšiřuje úpravu veřejnoprávnou zasahováním a donucováním státní moci, ponechávajíc již jen úzké pole úpravě soukromoprávné a soukromé vůli. Lze sobě představití právní řád, který bude veřejnoprávní celý a tudíž jednotný.

Pro určité druhy svých právních jednání veřejná správa užívá prostě forem soukromoprávních. Stát staví se na roveň subjektům soukromohospodářským a vystupuje naproti svým občanům jako rovnoprávný nositel práv soukromých. I pro své účely a povinnosti veřejnoprávné stát shání prostředky způsobem, jimiž osoby soukromé sledují své zájmy, nikoli jen užíváním své jednostranně rozhodující moci. Stát a veřejnoprávné korporace jsou také subjekty hospodářské, nejen korporacemi veřejné správy a nositeli veřejné moci, i vedou správu také prostředky, jaké jsou po ruce každé jiné spravující osobnosti bez panství. Stát není jen instituce mocenská, donucující a omezuující, ale také hospodářská — stát neudílí jen rozkazy a zákazy, ale také sám tvoří hodnoty, hospodáří a provozuje podniky výdělečné, staví stavby, pracuje na odbyt a prodává (podniky státního monopolu). I bude lišiti akty, v nichž do-

cháží výrazu veřejná moc, od právních jednání, kde stát a veřejnoprávné korporace vystupují jako strany, podrobující se právu soukromému.

Stát může se libovolně podříditi právu soukromému a soudnictví práva občanského. Může ovšem i soukromoprávní postavení svoje privilegovati a soukromá svá práva opatřiti zvýšenou ochranou. Stát jako subjekt práv, závazků a poměrů majetkových (soukromoprávných i veřejnoprávných) označuje se obvykle za fiskus.

§ 2. Všeobecné právo státní a politika.

I. Původní význam všeobecného práva státního. Všeobecné právo státní bývá kladeno v protivu s právem pozitivním, s předpisy, jež ovládají řád konkrétní státní individuality. Všeobecné právo státní bývalo zváno dříve též filosofickým, ideálním nebo přirozeným právem státním, na rozdíl od pozitivního práva státního. Jmenovitě v první polovici století XIX. užívalo se těchto označení pro soubor určitých základních zásad, jimiž by se měl spravovati vzorný, ideální konstituční stát a jež hodily by se stejně pro všechny státy. Ze státního práva některých států západoevropských (Anglie, Francie, Belgie) vyvozována byla řada vzorných základních zásad, dle nichž hledala se obecně platná forma konstitučního práva, jež by pro všechny národy a státy stejně se hodilo a pro ně stejnoměrně platilo. Všeobecné ideální státní právo mělo docházeti výrazu ve veřejných zařízeních států a pozitivní právo konkrétních států mělo být přetvořeno dle tohoto vzorného nástinu ideálních zásad.

Existence podobného všeobecného práva vyššího pozdější pozitivistické směry stol. XIX. neuznávaly. Jmenovitě stoupenci školy historické odporovali pomyslu přirozeného ideálního práva, jemuž ve skutečnosti nic nemůže odpovídati, zastávajíce, že není jiného práva, než pozitivní, neboť jde o zjevy a útvary historické, jež podléhají stálým změnám a jsou stále v pohybu, vyvíjejíce se v závislosti na konkrétních faktorech, měnivých dle doby a místa. Stát vyvíjí se jen organicky z ducha a přesvědčení národního. Spočívá na »duchu lidu« v určitém právním společenství sloučeného. Nemůže trvati skutečně životní právní soustava, jež by vykazovala zvláštní absolutní obsah jako ideální cíl, předcházející všeobecně zákonodárství pozitivnímu států jednotlivých. Není možno, vytknouti určitý obsah právních norem jako bezvýjimečný ideál pro všechny časy a národy. Řád státní vyvinul se v souvislosti a nepřetržitosti určité individuality, ve zvláštnostech celého jejího života a ducha. Nelze nějakou vymyšlenou, umělou konstituci cizí násilně vtlačovat

na samostatné řády jednotlivých státních útvarů, nelze rušit nepřetržitost jejich vlastního vývoje nějakými přirozenými právy státními, pro všechny stejně platnými. Měřítka pro posuzování poměrů státních nelze sobě zjednat na podkladě aprioristické konstrukce státu, nýbrž jedině cestou zkušenosti, pozorováním skutečných útvarů státních dle národů, zemí a doby rozdílných. Nikoli přirozenoprávní, racionalistické konstrukce, ale empirie, pochopování pozitivního řádu právního a porozumění vnitřní dějinné souvislosti státu a práva, nazírání historické.

II. Dnešní význam všeobecného práva státního. O všeobecném právu státním mluvíme dnes nejprve ve smyslu srovnávacího práva státního. Státní právo všeobecné nezabývá se zřízením státu konkrétního, nýbrž je odvozeno pozorováním a srovnáváním více států téhož asi kulturního stupně a téhož časového období. Jednotlivé státy téhož kulturního vývoje a téže epochy, přes to, že každý z nich podržuje svoji historicko-politickou individualitu, nejsou přece svým zřízením tak od sebe vzdáleny, že by nevykazovaly společných znaků státoprávních. Za týchž podmínek a poměrů všude opakuje se totéž. Žádný stát téhož období a příbuzného ústavního vývoje není zjevem tak ojedinelým, aby jeho zřízení se nedala podřaditi v vyšším pojmu a společným v údčím zásadám. A úkolem všeobecného práva státního je konstatovat a odvozovat společné tyto znaky, vytknout, co v organisaci jednotlivých států je typického; upozorňovat na společné elementy ve zřízení jednotlivých státních útvarů a podřizovat je pod vedoucí hleďdiska.

Všeobecné právo státní znamená takto souhrn pouček o určitém průměrném státu, o určitém typu státu. Stát všeobecného práva státního není stát konkrétní, nýbrž odvozený. Srovnávacím rozbohem pozitivního práva jednotlivých příbuzných státních útvarů dochází se k souhrnu všeobecných státoprávních zásad, jež platny jsou pro určitý průměrný obraz státu.

Všeobecné právo státní není povzneseno nad čas a místo; v jeho nauce obráží se jen pozorování skutečných státních zjevů současných, jejichž charakteristické tahy vědomě shrnuje; ale práci jeho přece vznikají společné zásady obecně platné, tvoří se určitý řád společného »práva vyššího«. Všeobecné právo státní totiž neomezuje se na popisování státu, jak v přítomnosti se jeví ze srovnávání pozitivního práva jednotlivých států, nespokojuje se prostým zjišťováním stavu současného, nýbrž staví ideály pro budoucnost. Hledá nejlepší stát, vyvolává praktické politické snahy, jak přetvořiti řád dnešní ve smyslu požadavků státu ideal-

ního, jenž nejlépe je zařízen. Všeobecné právo státní v tomto smyslu představovalo by nám souhrn pouček, platících pro stát vzorný, jenž odpovídá ideám práva správného, představovalo by nám vzorné konstituční právo, pro všechny státy stejně platné. Tak obživlo by zase konstituční právo přirozené v nové podobě, ale se stejnými, dávnými účely. Podávalo by jednak měřítko pro posouzení právního stavu současného, jednak dávalo by direktivy příštímu zákonodárství, co je nejlepší. Není ovšem vzorné ústavy, jež by jako model mohla sloužiti pro uspořádání ústavních poměrů všech států. Ale při dnešní světové centralisaci jednotlivé státy stále sobě se přibližují, jejich zřízení stále více jsou si podobna, státy vědomě se napodobují navzájem, v určitých oborech dochází k vypracování práva mezistátního, světového. Vzniká tím přece ideální typ vzorného státu, průměrný stát, vzniká soustava vzorných zásad obecně platného práva konstitučního. Vidáme, že státy zdokonalují své instituce dle určitých zásad obecně přijatých, vědomě spracovaných a promyšlených, že nedostatky a mezery svých ústavních řádů vyplňují analogicky dle pravidel, přijatých a platných ve státech jiných. Vládne přece představa o ústavním státě nejlepším, jehož státy přítomné snaží se dosáhnout.

Všeobecné právo státní poučkami svými doplňuje a vyplňuje konečně také mezery práva pozitivního. Ve státním zřízení každého státu přicházejí v úvahu začasné pojmy, jež nejsou definovány v žádném zákoně či zákoníku. V ústavě každého státu běží o otázky, pro jejichž zodpovězení nelze nalézt přesných měřítek v předpisech pozitivního řádu právního. Pro výklad takových sporných pojmů, jež nejsou přesně vymezeny v zákoně a pro něž není formulací v ústavě, nezbyvá, než uchýlovat se o pomoc k všeobecným poučkám, základním kategoriím i vyšším pojmům všeobecného práva státního. I buduje takto všeobecné právo státní odvozováním svých pouček také část všeobecnou pro soustavy práva pozitivního. Rozumí se, že všeobecné právo státní není právem ve smyslu dnes užívaném, t. j. neznamená soustavu právních předpisů, bezprostředně závazných, které by docházely bezprostředního užití v životě zevnějším a praktického uskutečnění donucovacími prostředky. Poučky všeobecného práva státního nevystupují ve způsobě kategoričké výzvy rozkazů a zákazů zákonných ani nehrozí donucovací mocí.

III. Státní právo a politika. Politika je buď činnost nebo věda. Jako věda náleží mezi vědy praktické. Zabývá se nejprve poměry státními po stránce mocenské. Stát je jí organisací síly. V tomto směru stalo se v naukách státovědeckých obvyklým oddělovat státoprávní pojetí státu

od politického. Práví se: státní právo posuzuje poměry právní, politika poměry skutečné moci. Právnik rozhoduje dle práva, dle předpisů pozitivního řádu právního, politik dle faktických poměrů mocenských. Kdo má moc právní, nemusí mít ještě moc faktickou, ve skutečnosti rozhodující. Naopak, kdo je držitelem nejvyšší skutečné moci ve státě, nemusí ji ještě mít po právu. Ve státě monarchickém má nejvyšší moc právní panovník, ale ve skutečnosti nejvyšší moc může vykonávat parlament, církev, dvorské kruhy nebo určitá mocná třída společenská. Nebo naopak: usurpátor panství za převratu státního má nejvyšší moc faktickou, nemá jí však po právu; politické strany ve státě vykonávají vliv pouze faktický, působí jen politickým tlakem a silou, nemají moci právní, nejsou zřízením státoprávním. Zrovna tak veřejné mínění a politický tisk jsou jen skutečnými, nikoli právními vykonavateli vlivu. Moc politická znamená prostě tolik jako skutečná. Výklad státoprávní zjišťuje, jak věci dle práva jsou, politický jak věci ve skutečnosti jsou.

Politika ve smyslu uvedeném byla by nauka o skutečném rozdělení moci ve státě, o tom, kdo jsou ve státě skutečnými činiteli mocenskými. Hleděla by k tomu, kdo je držitelem skutečné moci ve státě. Důsledně však zabývá se bude politika také tím, jak lze dosíci této rozhodující moci ve státě, jak lze domoci se takového vlivu, aby směr státní činnosti mohl být určován dle snah a přání určité politické strany. Každá strana politická hledí změnití platný stav právní dle svých požadavků, chce, by byly uzákoněny v předpisech právního řádu. K tomu potřebuje moci, vlivu politického naproti vládě, převahy v parlamentě.

Politika jako činnost praktická znamená však nejen:

1. úsilí o vliv a skutečnou moc ve státě, nýbrž také
2. úsilí, jak co nejlépe vládnout a poměry ve státě co nejlépe upravovat.

Politika jako věda bude souhrn pouček o rozdělení a dosažení moci ve státě a o znalosti umění, jak nejlépe vládnouti. Politik musí znát, jak v daném případě za uskutečněním svých cílů co nejvhodněji by jednal. Uznáváme-li, že ta či ona strana má »dobrou politiku«, rozumíme tím jednak, že dovede sobě obratně zajistiti vliv na vytváření věcí ve státě, jednak však, že ví, jak co nejvhodněji, nejúčelněji ve státních věcech jednati. Politik v dnešním smyslu má se nejen snažit o zjednání si vlivu ve státě, ale má zároveň rozumět, jak věci státní co nejlépe mají býti opatřovány, má být znalec umění, jak ve státě co nejlépe vládnouti.

Politika jako věda je dále:

1. nauka kritická,

2. oceňuje státní zřízení s hlediska vhodnosti a účelnosti,

3. dívá se do budoucnosti.

Politika umožňuje a zaručuje kritiku stávajících zřízení, zkoumá jejich cenu, pozoruje, zda-li a jak dosahují účelů, pro něž jsou zavedena, dokazuje potřebu jejich přetvoření i udává prostředky k nápravě. Kritikou svojí vytváří stále požadavky po novém právu, nové úpravě, snaží se vymýšlet pravidla, jež co nejvíce by prospívala zájmu obecnému. Politika chce zlepšovat, z přítomnosti brát sobě poučení pro budoucnost co do rozumného ovládnání a vytváření věcí státních. Politika musí kriticky oceňovat, co dobrého, co špatného v současných řádech státních. Chyby kritikou se musejí napravovat. Poznáváním daných států přítomné skutečnosti i minulosti a kritickým oceňováním poměrů jejich politik snaží se poučovat, co příště dělat, oč usilovat, čeho se vystríhat, a získat tak účelné vzory pro budoucnost.

Politika je utilitářská: posuzuje, jak účelný je způsob zařízení vlády. Účelnost, vhodnost, užitečnost podává politice kritické měřítko pro posuzování stavu přítomného. Dle svého měřítka chce pak politika stávající řád buď udržet a upevnit, zlepšit nebo odstranit. Každý požadavek po změně odůvodňuje se účelností navrhované novoty. Politika stále počítá s nejvyššími účely státu. Musí mít určité přesvědčení o účelu státu. Dle toho prohlašuje se o ceně či bezcennosti státních institucí a rozhoduje o tom, co se má dít, co zamezit. Politik však, svým zjišťováním a pozorováním vytvářeje požadavky po novém právu, má hledět k tomu, aby navazoval organicky: aby zachovalo se, co v starých řádech dobrého, zdokonalilo se, co vývoje a zdokonalení je schopno, aby nemařily se síly v pokusech pochybných. Smysl, jímž vycítit dobré stránky starých řádů, a dovednost v jich rozmnožování mají být politikovy význačné vlastnosti.

Politika, jako nauka o tom, co má být, na rozdíl od toho, co jest, hledí do budoucnosti, chce přítomný stav zlepšit. Chce pochopit směr vývoje, zjistit, jak dalece je možný pokrok a jakými se běže cestami, chce z přítomnosti a minulosti odvozovat pravidla jednání pro podobné případy příští. Staví politické ideály pro budoucnost, zabývá se tvořením předpisů, vypočítaných pro umění, jak na příště co nejlépe státem vládnout a jak jej spravovat, i hledí v tom směru poučovat osoby vládnoucí o jejich úkolech a přiměřených prostředcích.

Politika, jako znalost umění, jak ve státě vládnouti, je charakterisována zároveň momenty tvůrčími. Politika, politická činnost, stále sama hledá, jak určité záležitosti co

nejvýhodněji opatřiti. Politik činností svojí tvoří věci nové, musí samostatně upravovat určité poměry, nebo dává podněty k nové další činnosti tvůrčí, vytváří volně určitou okamžitou situaci a hledí se přizpůsobovat stále se měnícím potřebám přítomnosti. Politice nemůže stačit, aby se omezovala na běžnou činnost, na denní opatřování běžných věcí státních a na jejich vyřizování dle stávajících daných pravidel, nýbrž politika musí hledět do budoucnosti, musí předvídat.

Opakem politiky v tomto smyslu je běžná, mechanická služba, kde způsob provedení a úpravy už z předu je vymezen dle řízení pevně stanoveného. Pro politiku není již předem vše hotovo a připraveno. »Politika je tvůrčí, s uměním a moudrostí tvořící, stránka státní činnosti« — a odtud zase vlastnosti, jimiž honositi se má dobrý politik, jsou osobní iniciativa, moudrá rozvaha, zralost a prozíravost úsudku při užívání moci k vytvořování věcí nových a přetvořování starých.

Politik hledá nové úkoly, obrací se hlavně k tomu, co nového se má státi v zákonodárství a vládě, ústavě a správě. Ve výkonu vlády lze o činnosti politické ve smyslu jednání tvůrčího mluvit při oněch funkcích, které označují se za volné jednání v mezích platného řádu právního, nebo-li za jednání dle volného uvážení, nikoli však tam, kde jde o prosté užití zákona a o prostý výkon dle platných pravidel zákonných. Jen v oboru volného uvážení spatřuje se pole, na němž správa může postupovati dle ohledů účelnosti a užitečnosti, kde může zkouseti zásady vhodného jednání v mezích stávajícího řádu zákonného a určité akty dle vůle volně podniknouti nebo jich opomenouti. Odtud začasťe liší se činnost vládní či vláda v užším smyslu od správy a činnosti správní. Tam, kde jde o běžnou státní činnost, která záležitosti určité vyřizuje dle předem daných pravidel, prováděje zákony a předpisy, mluvíme o správě, kdežto tam, kde činnost státní stále sama hledá, jak určité záležitosti v zájmu státním co nejlépe je opatřovati, mluvíme o vládě. Správa záležela by pouze v užívání daných pravidel, kdežto vláda také v jednání dle volného uvážení v mezích zákonů s hlediska účelnosti. Právě v oboru volného uvážení, t. j. v činnosti vládní, má jít o uplatnění umění, jak uznaných všeobecných principů politických užívat na jednotlivý případ, se zřetelem k zvláštnostem úkolu a poměrů individualisovaných, konkrétních. V oboru volného uvážení dojde právěho uplatnění princip společenské tvořivosti, tam stále podporuje se přetvořování a spojování starého s novým, tvoří se hodnoty nové a činí se možným něco lepšího, kdežto pouhé vykonávání zákonů a prosté vyřizování dle daných pevných

pravidel podporuje trvání toho, co jest, může zacházeti do ztrnulosti a udržovati platný stav na útraty lepších výsledků konečných v budoucnosti. Kdyby se rozhodovalo jen dle práva, výlučně dle právních norem, pak by i zastaralé a přežilé věci se mohly udržovat ve světě států a zadržovat pokrok. Kdyby všude jen právní pravidlo vládlo, neponechávajíc žádné volnosti tvůrčí pro činitele povoláné, tu musilo by se vždy rozhodnout na prospěch řádů stávajících, bez ohledu na účelnost a vývoj v budoucnosti, udržoval by se stále daný stav na základě starých zákonů a nemohly by se poměry ve státě nově pořádat ve smyslu nových idejí a požadavků světa vzdělaného.

ODDÍL II.

Z ÚSTAVNÍHO VÝVOJE OD R. 1848.

§ 3. Idea státní a národnostní.

Idea bývalého státu Rakouského v novověku nebývala jednotna a v pohnutých politických osudech zemí císařského panství měnila se. Monarchie nejprve, jako pohraničná mocnost světa křesťanského, činila se ochránkyní západu proti útokům východu i měla pak rovnou měrou stávat se také šířitelkou a sprostředkovatelkou západní kultury na východ. Než tento úkol splněn nebyl. Požívající opory ve staleté unii s říší Německou, panovníci zemské skupiny česko-uhersko-rakouské postupně stávali se spíše budovateli i utvrzovateli panství domu svého na východě. Doma pak, zvláště ve století XVI. a XVII., bývali hlavními haiteli zásady authority v oboru náboženském i státním. Na poli náboženském jmenovitě jeví se ochrannou mocí katolicismu proti církevním proudům reformacním XVII. století. Na poli státním absolutistický autoritativismus na krátko (po dobu Josefinismu) přinesl sice osvobození a hnutí osvícenské ve jménu blaha obecného a soustavy státu policejního, než za nedlouho v tradicích svých dopomohl zase k utvrzení i opanování reakce proti požadavkům a pokrokům svobodného ducha moderního a proti proudu novodobé osvěty. Zajisté také předběžně nová monarchie (před r. 1848) vyhlášována bývá za záštitu a dílo absolutismu a reakce. Určení její mělo záležet v ochraně tehdejšího řádu v Evropě: absolutistické vládní formy a monarchické authority.

Než postupem novověkého hnutí individualistického a racionalistického k osvětě a humanitě, k uznávání přirozených základních práv a svobod státoobčanských, světovým pokrokem idejí demokratické a pokračujícím uvědoměním národností v duchu moderní vzdělanosti otrásovalo se absolutismem, hierarchií a byrokracií, i přísnou legitimitou, oněmi tradičními oporami staré budovy, tak obtížně již podpírané. Jejich osobující si, výhradně, stát udržující postavení stávalo se na trvalo nemožným. Nastoupilo a myslí uchvátilo období nové (1848); panství policejního, byrokratického, ab-

solutistického autoritativismu se láme, zbytky feudalismu a zřízení stavovského se odklizejí, zavádí se konstituční národní reprezentace s účastenstvím lidu na moci zákonodárné a na kontrole správy.

V konstitučním období, v uvědomovacím a obrozovacím hnutí národnostních skupin, za kulturního obecného vzestupu, národy od začátku šly za dosažením takových záruk své samostatnosti, které by jim umožnily, aby vývoj svůj založily a řídily si po svém způsobu, využívajíce plně vlastních hospodářských a osvětových sil, jež by se ztrácely a trpěly pod cizí nadvládou. V této době docházelo k uznávání jiné idey státu; idey svazku sdružených národů a zemí.

Státní idea říše uniformní, jak vyvrcholila v představě Josefinismu o jediném národě a jazyce a ve vědomém germanisačním úsilí XVIII. věku, a jak později ji málo pozmeněnou zdědil ještě absolutistický centralism doby metternichovské, přirozeným vývojem se přežila a podléhá zásadě národnosti. Palacký pro Čechy stal se zakladatelem všeobecného programu dle zásady národnosti. Ústava centralistická nesnáší se dle něho se základní myšlenkou konstitucionalismu, který nechává národy projevovat svobodnou vůli, dopouští jim svobodu a právo národní. »Žádný národ nemá práva nad národem jiným, aniž má neb může užívatí tohoto co prostředku k účelům svým zvláštním.« Stát má oprávněnost jediné, když dovede uskutečnití ideu rovnoprávnosti národův a zemí historicky daných. S tím souvisí politicky idea státu federativního. Ve federalismu hlavně zakládá se i spočívá novodobá idea státu. Je to federalism sui generis, rozdílný od jiných: nutno myslet na federaci skupinovou, kde by společníci byli způsobilejší k rozsáhlé míře sebeurčení.

Po vyloučení Rakouska ze Spolku Německého (1866) a utvoření nové říše Německé bylo přirozeno, přiznávat této národnosti idej státu větší oprávněnost. Říše mohla se vrátit k svým vnitřním úkolům, zabezpečovat klidný rozvoj svých národů bez kmenové nadvlády. Skutečně také v tehdejší době málo konstitučním státě, v němž jednoduchá většina některé národnosti nebyla možná, otázky národní vstoupily mezi přední otázky politického života a snahy národnostní šly za dosažením spravedlivého uznání rovnosti národů a slušného i stejněměrného vyplnění nároků jejich vždy opomíjených. Rovnoprávnost byla sice zákony uznána a ústava o u zaručena, než s touto základní myšlenkou rovnoprávnosti nesnášely se v pravdě nikdy skutečné poměry a politické programy určitých národů a stran, chtějících i pro budoucnost podržet bývalou superioritu, a ve skutečnosti, prakticky, nikdy nedocházelo ani k provádění toho, co ústava o zaručeno bylo.

Mocnářství netvořilo nikdy jednotného státu národního, nýbrž bývalo vždy státem národův, smíšenou říší národností a mnohojazyčnou. Mezi tolika národnostmi bylo těžko naléztí podkladu pro tužší říšskou jednotu. Vědomí příslušnosti k širšímu svazku celoříšskému nemohlo uvnitř jednotlivých národností vyvinout nikdy dosti síly k tužšímu sloučení v jediný státní útvar, spojení jejich nepřivedilo vnitřního, ideového splynutí, tak že udržely si stále i ve státním soužití neutuchající vědomí své odlišné politické a národnostní individuality. Stát nerovnal se nikdy národu politicky organisovanému, protiklad státu a národa cítil se hlouběji a ostřeji. V monarchii nebyvalo přirozených podmínek pro vytvoření státu jednotného. Taková zajisté byla již původní povaha říše jako historického útvaru dynastického. Následky závažné, jež pro osudy státu měl historický způsob jeho utvoření, zůstaly a zasáhly hluboce do poměrů státu, v němž centralisace nebyla již možná, státu, kde vládlo se nad národy příliš četnými, nad královstvími a zeměmi se starými vlastními právy z dob jejich neodvislosti, jimž namnoze ještě z historického vývoje zbývaly významné kusy starobylé samostatné státní bytnosti.

Tento různorodý spolek národův, usedlých v historické monarchii, kde od staletí docházelo ke stykům světa německého se slovanským a maďarským a k neustálému zápasu odchýlných snah, byl nad to ještě rozdvojen do dvou polovic říše, z nichž každá měla hodně různé zájmy hospodářské. Vlivy různé polohy mezi evropským východem a západem a rozdílného postavení obou států monarchie na trhu světovém a v mezinárodních stycích obchodních vedly tu k značné divergenci zájmů hospodářských. Vždyť také různorodý spolek národů a států monarchie vázal k sobě lid různého národního charakteru a cítění, národy různého pokroku duševního a hospodářského, různého významu kulturního a vývoje historického. Různý byl zde vliv jednotlivých národností na stát, naopak různý zase vliv státní organisace na vývoj jednotlivých národností — rozdílné byly jejich státo tvorné síly a nestejným způsobem zase projevily se odlišné vlastnosti kmenové ve vytváření a vypracování zřízení státních.

Také umělá státní idea státu uherského nesla se za tím, aby stát na venek nabyt jednotné struktury, po přednosti maďarské. Stát uherský měl být upevněn jako maďarský stát národní. Národ maďarský byl prý v zemích koruny Sv. Štěpána jediný národ s historickou minulostí. Od samého založení státu uherského byl tam národem vedoucím čili byl prý v Uhrách jediným národem státo tvorným; podle tisíciletého práva minulosti nad maďarskou zemí nemůže panovat žádný jiný národ, než její národ

státotvorný; národ maďarský stát onen založil, i náleželo tudíž jemu, aby celému útvaru státnímu vtiskl svůj národní ráz, přede všemi ostatními národy, které v minulosti ve státě politickou roli nehrály a, jsouce bez vlastní historické minulosti, nemají ani v budoucnosti požívat stejného postavení a významu s národem panujícím.

Nebylo-li zvláštní národnosti uherské, nýbrž jen maďarská, vytvářel se aspoň uměle jednotný politický národ uherský a pro tento pojem hledalo se pak odůvodnění historické. Historický vývoj spojil různé národnosti uvnitř společného státního útvaru, připoutal je k témuž státnímu celku a uvnitř hranic jednoho území je uzavřel. Tyto národnosti a různé jejich části či zlomky prodělaly ve společném svazku též vývoj státoprávní, byly podrobeny týmž dějinným osudům, mají společnou historickou tradici i jsou prý vázány společnými vzpomínkami k svému státnímu útvaru. Vzniká mezi nimi společný cit i smysl státní a ústavní, vytváří se zvláštní vědomí příslušnosti k určitému politickému i územnímu celku. Tak z jednotlivých národností vzniká vyšší politický národ, jenž znamená politické společenství všech, kdož uvnitř hranic společného územního a státního celku byli podrobeni témuž historickému vývoji a společným dějinným osudům, bez ohledu na existenci několika různých národností uvnitř území. Jednotný historicko-politický národ uherský, vymezený dle státních hranic, měl na venek uměle zakrývatí národnostní a jazykové rozdíly a různorodou národnostní skladbu uherského státu.

Tato umělost skladby obou států dynastické říše projevovala se nutně během války světové stále a stále ostřeji a nepřirozenost svazku světa slovanského s německým a maďarským za oněch dob světového rozčlenění zjevně vynikala. Rozdvojenost duší oněch tří světů, jen uměle pospolu držných, za dob válečných neustále propukala v těžkých krisích vnitropolitických, v poměrech vojenských a hospodářských. Před tváří politiky zahraniční a pod jejím působením stal konečně se ještě poslední pokus, vrátiti se v r. 1918 k ideám z r. 1848 a přetvořiti říši ve více méně volnou federaci národů, čímž program Palackého z r. 1848 byl by aspoň částečně se mohl vyplniti. Než národové netoužili již po staré říši a nad umělým výtvozem dynastickým historické monarchie již snášely se stíny soumraku. Idea národnostního sjednocení se rozbíjela hranice minulosti a pod podmaňující mocí idejí světových byl stejně i pyšný tisíciletý stát uherský uvržen do tavící pece revolučního hnutí národnostního. Svět slovanský od obou ostatních se odděloval. Země české, obdrževše pro svoje nároky nejprve uznání mezinárodní, po rozvratu dosavadní moci

ústřední vzaly správu věcí svých do vlastních rukou. Čechové pak své požadavky, po znovuvybudování historické své samostatnosti podporovali a doplnili právem přirozeným a sloučili se s větví svojí, po staletí od nich odlučovanou. Než právě v tomto uznání práva přirozeného projevila se váha také jiných ještě idejí kulturních, projevilo se vítězství lidskosti, všesvětových a všelidských myšlének pacifistických. Tak jako idea věčného míru a světového společenství národů pomáhala rozbít staré poměry, tak také národy, v nových poměrech se ocitnuvší, nesmějí ustati v konečném úsilí, založit a udržet království nové, království osvěty a humanity.

§ 4. První ústavní koncesse v r. 1848.

Za vzrušujících dojmů a podrážděných nálad roku 1848 vstupuje i bývalá říše Habsburků do období moderního státu konstitučního. Idea státu policejního a absolutisticko-byrokratického padá; konstituční liberalism, připravovaný subjektivistickou filosofií od začátku XIX. století, vzešel se rázem autoritativismu policejně-absolutistického státu. Absolutism také v nejvyšší míře osvědčoval již neschopnost svoji, být nadále oprávněnou formou politické organizace. Než na druhé straně konstituční liberalism svými demokratickými tahy negoval a lámal zbylé formy starých zřízení stavovských, jimž ostatně z doby státu osvětského sotva zůstalo více, než smutná »gloria obsequii«. Předbřeznový starý systém na všech stranách se bortil. Dne 12. března 1848, v předvečer sestoupení se dolnorakouských stavů zemských, vydává panovník pod tlakem požadavků liberální strany měšťanské i stavovské — stavové dolnorakouští jako čeští a jiní prodělávali od let čtyřicátých také svoje liberální hnutí — kabinetní list k nejvyššímu kancléři. Panovník rozhodl se tu, že povolá stavovské delegáty, z každého stavu po jednom, ze všech provincií, jejichž stavovská práva jsou založena na starých, dosud nezměněných ústavních listinách. Tak přiblížil se neslavný konec celého režimu metternichovského.

Tak tedy patent z 15. března 1848 prohlásil, že co nejdříve svolání budou vyslanci všech provinciálních stavů, a to se sesíleným zastoupením stavu měšťanského a se zřetelem na stávající provinciální ústavy za účelem »konstituce vlasti«. Na to pak rozhodnutím ze 17. března 1848 zřídilo se první ústavní odpovědné ministerstvo na místo dosavadních úřadů dvorských. Dvorské kolegiální ústřední úřady a dvorské kanceláře přeměňují se v odborová správní ministerstva. Na místo dosavadní správy pomocí tajné rady a nejvyšších kolegií poradných nastoupiti má správa pomocí

ústavní ministerské rady a prostřednictvím ministerstev monokraticky zařízených. Konstituční patent z 15. března 1848 je prvý akt, jenž přímo vyslovuje přechod k zřízení konstitučnímu. Hleděl však ještě zachovati formální kontinuitu nového ústavního zřízení říšského s dosavadními řády stavovskými. I hleděl proto pro příští zastupitelstvo říše zachovati ještě ráz sněmovních delegací stavovských, t. j. formu stavovského kongresu jednotlivých zemí. Dosavadní stavovské sněmy měly být jen poněkud rozšířeny se silným zastoupením stavu městského. O poměru zemí k říši a o kompetenci příštího říšského zastupitelstva nebylo ničeho řečeno. Kompetence říšského zastupitelstva vůči říšské vládě a naproti sněmům zemským měly patrně být oktroyovány. První říšská ústava měla být vůbec oktroyována.

§ 5. Zvláštní ústavní koncese pro Čechy.

Mezitím konstituční hnutí v Čechách mezi snahami o větší politickou volnost pod dojmy z Uher připomíná si i požadavky za obnovení historického státoprávního spojení zemí koruny České. Obě petice pražské (březnové) již mimo obecné požadavky občanské svobody a důrazné vytknutí národnostní rovnoprávnosti prohlašují též požadavky obsahu historicko-státoprávního; přejí si opět státoprávní svazek mezi zeměmi českými a zřízením společných státoprávních institucí pro ně.

Než vláda tyto státoprávní tužby od počátku odmítala. Kabinetní list z 8. dubna 1848, jímž vláda vyřídila druhou petici pražskou, odkazoval žádost po obnovení svazku zemí českých k projednání prostě před příští sněm říšský, kdež všechny tři země prý budou zastoupeny. Znovuzřízení státní jednoty zemí koruny České odkázáno bylo tak před říšské zastupitelstvo oktroyované, jež bylo zcela cizím zemskému zřízení zemí českých. Delegáti ze všech jiných zemí měli jednati o historických právech koruny České na samostatné postavení v říši.

Širší tyto státoprávní snahy se tedy nedařily. Ale přece aspoň království České samo, bez ostatních českých zemí, dosáhlo kabinetním listem z 8. dubna 1848 slibů na samostatné ústavní zřízení země. Odtud list tento bývá také zván »Českou ústavní chartou«. Především přiznáno je sněmu výslovně oprávnění raditi se a rozhodovati o všech záležitostech zemských. Slibovalo se zavedení konstituční zemské legislativy v záležitostech zemských, a to s usnášecím, rozhodujícím hlasem sněmu zemského, nikoli jen s hlasem poradným. Tím padala již výhrada jednostranného absolutistického vykonávání moci zákonodárné.

Připovídalo se dále, že vedle zemské legislativy státi bude vlastní zemská exekutiva. V Praze měly býti zřízeny nejvyšší odpovědné úřady pro království České s rozšířeným okruhem působnosti. Vláda v zemi měla se vykonávat zvláštními úřady zemskými, které by stály pod vlastním ústavním a právním řádem království.

Provedením slibů charty o samostatné ústavní organizaci české bylo by státoprávní postavení království došlo ovšem zvláštního výrazu. Než přes to vše netřeba význam kabinetního listu nikterak přeceňovati. Juristicky má řadu nedostatkův. Především list sám již částečně ruší právní kontinuitu. Oktroyoval totiž přímo sám složení příštího, nového českého sněmu. Sám určoval, že dosavadní sněm zemský má být rozšířen připuštěním poslanců volených, městských i venkovských. Tím porušena je již zásada právní, že zřízení zemské nemá býti měněno bez souhlasu stavů jako ústavních zástupců země, »obce zemské«. Aby byla zachována právní kontinuita, byl by se stavovský sněm sám, ve svém původním složení, z vlastního usnesení musil přeměnit na nový sněm připuštěním volených poslanců.

Ani kabinetní list z 23. března 1848, jenž vyřizoval první petici pražskou, tak daleko ještě nešel, aby oktroyoval. Teprve kabinetní list z 8. dubna 1848, chtěje patrně ukázati větší povolnost, oktroyoval z plnosti monarchické moci. V obecném tehdejší liberálně-demokratickém hnutí nedbalo se tak nějaké právní kontinuity, jako spíše běželo o co nejrychlejší odstranění privilegovaných korporací stavovských. A právě onen nedostatek kontinuity namítal se stále proti zastancům historického státního práva českého. Tvrdilo se, že právě zastancové historického práva českého mají dbáti námitek plynoucích z porušení kontinuity, neboť především historická škola právnická klade značný důraz na zachování nepřetržitosti či kontinuity. Dle názorů historické školy totiž právo státní jako každé jiné právo vyvinulo se organicky a má své oprávnění a svůj důvod právě v historickém vývoji a nepřetržitosti jeho. Hlavní námitkou proti platnosti historického českého práva státního stále bývalo, že zemská ústava zemí českých z r. 1861 nebyla v žádné právní souvislosti se starou ústavou zemskou, když právní kontinuita byla porušena.

Značným nedostatkem »České charty« byla důkladná neurčitost její. Ustanovení její jsou většinou všeobecné zásady a povšechné formule, jež předpokládají teprve vydání zákonů zvláštních. Kabinetní list ve svých všeobecných slibech chtěl podati spíše povšechné zaručení, že požadavky, jež vyřizuje, nebudou později upraveny zákony listu odporujícími. Prohlašovala se tu spíše jen vázanost příštích legislativních aktů na zásady chartou stanovené.

Obsah kabinetního listu podával celý katalog nejrůznějších přípovědí, jimiž slibovalo se vyplnění obvyklých požadavků konstitučního liberalismu, takových celkem, jimž se v tehdejších ústavách hledělo vyhověti zaručováním t. zv. základních práv občanských. Z celého obsahu kabinetního listu podrželo větší význam vlastně jen zaručení národnosti a jazykové rovnoprávnosti. Zaručuje se totiž v čl. I. úplná rovnost řeči české s německou ve všech odvětvích státní správy a veřejného vyučování. V čl. IX. pak stanovilo se, že na příště všechny veřejné úřady a soudy mají býti osazovány jediné osobami obojí řeči zemské mocnými.

Kabinetní list nebyl pak již ani dodatečně předložen sněmu. Zůstal zákonem jednostranně oktroyovaným a platil také jen jako zákon takový, nekonstituční, vydaný bez účastenství sboru reprezentativního a bez jeho dodatečného schválení. Ostatně celá státoprávní epizoda česká se snahami o vlastní českou konstituci v rámci celofíšského svazku končila rychle. Hned po vydání kabinetního listu protestovalo se prudce se strany německé a ani Moravané nejevili chuti vejíti v úzký státoprávní svazek s královstvím jakožto hlavou koruny. Když pak skutečně ústava z 25. dubna 1848 zcela ignorovala koncese kabinetním listem království dané, vyslána byla česká deputace ku dvoru do Innsbrucku žádat splnění slibů kabinetního listu. Dle žádosti deputace povolila také vláda skutečně svolati sněm zemský, a to pro obor zemských záležitostí jakožto konstituující. Mezitím však pro svatodušní bouře pražské k svolání slíbeného sněmu nedošlo, ač již volby sněmovní byly vypsaný a také volební řád pro sněm vydán. Když pak v červenci sestoupil se říšský ustavující sněm ve Vídni, vstoupili Čechové na půdu říšské ústavy, aniž pak na této půdě již mohli zjednatí uznání myšlenky na samostatnou českou konstituci.

§ 6. Ústava dubnová.

Než také v dubnu 1848 vláda již rozhodla se co možno uspíšiti přechod ku konstitučnímu způsobu. Současně, právě totiž na začátku dubna, usnesl se »přípravný parlament«¹ důvěrníků německých svolati do Frankfurtu národní shromáždění ústavodárné, a to na základě všeobecného práva hlasovacího. Tu vláda se obávala, že požadavky liberálních stran ještě více budou stoupati pod dojmy příštího jednání národního shromáždění frankfurtského. Zároveň pomýšlí vláda již na zavedení reprezentativní ústavy pro všechny země neuherské, bez zvláštního ohledu na země české.

Tak došlo k oktroyování říšské ústavy Pillersdorfovy z 25. dubna 1848. Ústava tato má nejsilnější centrali-

stické tahy ze všech rakouských ústav, co jich bylo. Nevztahovala se na země italské, ani na Uhry a Chorvatsko. Všechny země předlitavské, pro něž byla vydána, prohlášeny jsou ústavou jen za rovnocenné, stejné provincie. Pro všechny mělo se hoditi totéž centralistické zřízení, stejně šablonovitě pro země veliké i malé. Postavení jednotlivých zemí má býti odvozeno pouze z ústavy říšské i má spočívati výhradně na zákonodárství říšském. Také historické státoprávní rozčlenění říše na země může dle ústavy býti měněno zákonem říšským, jednostranně, bez souhlasu a povolení zemí.

Ústava dubnová z r. 1848 však nikterak neuspokojila. A tak obecný a zjevný odpor, jmenovitě demokratů vídeňských, způsobil, že vydána je proklamace císařská z 16. května r. 1848. Proklamací touto se slibuje, že na upokojení bude ústava dubnová předložena ještě poradám příštího říšského sněmu, jenž zároveň má býti svolán jako ústavodárné shromáždění říšské. První ústavodárné shromáždění mělo mít jen jedinou komoru, jako říšské shromáždění ve Frankfurtu. Každý census pro volby do jediné komory této odpadl, aby pominuly pochybnosti o nedokonalém zastoupení lidu. Volební právo bylo rozšířeno.

Volby do ustavujícího shromáždění říšského byly skutečně provedeny ve všech zemích předlitavských. Vykonáním voleb bylo říšské zastupitelstvo ústavodárné uznáno i od Čechů, a to beze jakékoli státoprávní výhrady, kdežto proti volbám do parlamentu frankfurtského Čechové nemeškali důrazně se ohraditi. Palackého »Psaň do Frankfurtu«, zasláné jako odpověď česká na pozvání do národního shromáždění ve frankfurtském chrámu sv. Pavla, abstinenci poslanců českých se vším důrazem odůvodňovalo právě státoprávním stanoviskem českým, ukazujíc na to, že země české tvořily království od říše německé neodvislé, že nesplynuly nikdy v žádný státoprávní užší svazek s německou říší a nestaly se jejími částmi.

Když zástupcové čeští po vykonání voleb neváhali vstoupiti do ústavodárného sněmu říšského, uznána tím byla i s české strany idea užšího říšského zastupitelstva jen pro země předlitavské, a to bez jakékoli záruky pro vyšší státoprávní postavení českých zemí. Země české rovnou měrou se všemi ostatními zeměmi podřizovaly se říšské, předlitavské reprezentativní organizaci. Úprava státoprávního postavení všech jednotlivých zemí měla stejnou měrou záviseti jediné od ústavodárné činnosti ústředního sněmu říšského. V říšském shromáždění ústavodárném nemohli zástupcové čeští ovšem již s úspěchem uplatniti původní státoprávní snahy své; nezbývalo jim, než snažiti se aspoň nyní o to, aby země, všechny nyní rovnoprávné,

obdržely v rámci téhož státního svazku říšského aspoň autonomii co největší, a aby co nejvíce záležitosti přikázáno bylo samostatnému oboru a samosprávné působnosti zemí. Nešlo již o obnovení samostatné státní povahy království Českého a o znovuzřízení státoprávního svazku zemí koruny České. Program český na ústavodárném sněmu mohl být již jen pouhým programem autonomistickým, po případě autonomisticko-federalistickým, pokud totiž rozšiřováním autonomního postavení zemí i říše blížila se federalistické formaci.

§ 7. Kroměřížský návrh ústavy.

Ústavodárný sněm říšský, jediný v dějinách Rakouska, sestoupil se ve Vídni 10. července 1848. Po dobu, co zasedal ve Vídni, nedostal se k projednání celkové úpravy návrhu říšské ústavy; jen oddíl o »základních právech státoobčanských« byl ústavním výborem připraven. Ostatně z celé činnosti říšského sněmu po dobu vídeňského zasedání významnějším stal se jen zákon o zrušení svazku poddanského a poměrů patrimoniálních, vyhlášený patentem ze 7. září 1848. Když pak na začátku října 1848 vypukly v ulicích vídeňských nové bouře a vláda svěříla potlačení jich úplně zakročení branné moci, když říšské shromáždění samo stále více podléhalo nátlaku velkoměstských ulic a nebylo více svobody ani bezpečnosti pro jednání sněmovní, byl říšský sněm patentem z 22. října 1848 svolán do Kroměříže, aby »nerušeně věnoval se úkolu svému, vypracovati ústavu, uspokojující zájmy všech států říše«. Říšský sněm sešel se také úplně v Kroměříži dne 22. listopadu 1848, a návrh ústavní, jež vypracoval jeho ústavní výbor, bývá odtud zván kroměřížským.

Kroměřížský návrh ústavy zůstal v našem českém státoprávním vývoji 19. stol. jediným pokusem, dáti ústavě vznik přímo ze středu ústavodárného shromáždění. Zástupci všech národností, pro něž ústava měla platiti, snažili se sestaviti moderní ústavu sami, vzájemným dohodnutím a stálým vyrovnáváním mezi protichůdnými názory a zájmy. Theoreticky pak, s ohledem na tehdejší politické vzdělání a na vzory, jež byly po ruce, dovede kroměřížská ústava celkem čestně obstáti i před přísnější kritikou a před všemi pozdějšími ústavami.

Návrh kroměřížské ústavy prohlašuje císařství za konstituční monarchii. Práva a moci císaři příslušející jsou ustanoveny ústavou — tu proniká již zásada svrchovanosti parlamentu, či lidu, jež parlament zastupuje. Mocí panovníkovy plynou pouze z ústavy od lidu vycházející, nikoli z vlastního práva dědičného. Vládní práva panovníkova ne-

jsou jeho vlastními právy z práva dědičného, nýbrž panovník vládne jen mocí ústavy a na jejím základě.

Říšskou moc zákonodárnou vykonává císař společně se sněmem říšským. Říšský sněm skládá se ze dvou komor, komory lidu a komory zemí. Každý člen obou komor zastupuje veškerost zemí, pro něž ústava platí. Nesmí přijímat instrukcí. Nikdo nemůže být současně členem obou sněmatí instrukcí. Když člen říšského sněmu přijme placený státní moven. Kdyžkoli člen říšského sněmu přijme placený státní úřad, nebo kdyžkoli státní úředník, jenž je poslancem, postoupí do vyšší služební hodnosti s větším platem, musí se podrobiti nové volbě. Zavádějí se diety a náhrada cestovného; těchto obnosů poslanec nesmí se vzdáti. Immunita poslanců pojišťuje se v plném rozsahu. Přiznává se právo interpelační.

Komora lidu měla míti 360 poslancův, z nichž 80 bylo vyhrazeno větším městům. Legislaturní perioda komory lidu stanovena byla (příliš krátce) na tři léta, aby zajištěn byl souhlas mezi názory sněmovny a veřejným lidovým míněním. Jako komora lidu byla by představovala zastoupení říšské jednoty, říšského sjednoceného celku, tak komora zemí naproti přímo volené komoře lidu byla by vyjadřovala opět elementy federalisticko-autonomistické. Komora zemí měla býti složena jednak z poslanců, volených z emských sněmů, jednak z poslanců volených krajskými sjezdy.

Císaři přiznává se sice oprávnění sankcionovat zákony, ale zásada svrchovanosti ústavodárného sněmu, jenž zastupuje svrchovanost lidu, nedopouštěla ústavnímu výboru, aby ponechal panovníkovi na vůli, odepřením sankce vůli sněmu, t. j. zastoupeného lidu, zmařiti. Proto císaři nebylo přiznáno právo absolutního veta bezvýjimečným odepřením sankce. Ústavním návrhem bylo určeno, že veto císařovo (odepřením sankce) může býti jen suspensivní a relativní a může míti vždy jen účinek odkladací. Kdyžby totiž některému návrhu zákonnému, na němž říšský sněm se usnesl, byla odepřena sankce, nesmí již tento návrh v témže ročním zasedání býti opětně podán. Když však týž návrh bude beze změny přijat i v následujícím ročním zasedání a opět nedojde sankce, nastane rozpuštění sněmovny. Když konečně pak nově zvolený říšský sněm beze změny přijme opětně týž zákonný návrh, nesmí již sankce tomuto návrhu býti odepřena.

Pokud jde o úpravu státoprávního poměru zemí k říši, je návrh kroměřížský stálým vyrovnáváním se mezi směrem centralistickým a autonomisticko-federalistickým. Oba směry hleděly si zajistiti výrazu v pozitivních normách ústavy. Ústavní výbor kroměřížský nepřijal návrhů na rozdělení říšského území dle národností. Nepřijal návrhů na federaci národností a na seskupení zemí dle hranic národnostních,

nýbrž rozhodl se zachovati historické rozdělení na země dle dosavadních provinciálních hranic.

Všechny říšské země, veliké i malé, jsou vespolek plně rovnoprávné. Každé zemi zaručuje se »autonomie« v mezích říšskou ústavou vytčených, jakož i nedílnost jejího územního obvodu. Přijetí nové země do říšského svazku, pro který ústava platí, vyžaduje souhlasu zákonodárné moci říšské — patrně proto, aby zachována byla možnost, přistupující zemi uložit podmínky, její ústavy se týkající. Jednotlivým zemím přiznána je samostatná vládní moc zemská, jež je rozdílná od vládní moci říšské. Vládní moci totiž měly být co do svého obvodu dvojí, a to především: vládní moci ústřední neboli říšské, jež by se vztahovaly na celou říši, a za druhé: vládní moci zemské, jež by se vztahovaly jen na jednotlivé země. V pochybnosti o kompetenci moci říšských a zemských platí však právní praesumpce (domněnka) pro příslušnost moci ústřední, říšské. Tu tedy zemské moci vládní pokládány byly vlastně za odvozené z moci říšské; příslušnost říšské moci měla se za principiální. Zemím samým však ponecháno bylo konstituovati si vlastní zemské ústavy vlastními ústavodárnými sněmy; jen platnost těchto vlastních zemských ústav učiněna byla závislou na potvrzení říšské moci zákonodárné, a pak sněmům zemským vytčeny byly říšskou ústavou ještě určité základní zásady, jež by bylo sněmům zachovávat při konstituování zemských ústav. (Jako že jednání sněmovní mají být veřejná s uznáním rovnoprávnosti jazykové v zemi.)

Jednotlivým zemím přiznána je samostatná zemská legislativa. Jako vládní moci jsou dvojí, říšské a zemské, tak i moc zákonodárná má býtí dvojí, říšská a zemská. Zákonodárná moc říšská vykonávala by se od císaře společně s říšským sněmem, zákonodárná moc zemská pak od císaře jakožto hlavy země společně se sněmem zemským nebo se sjzdem krajským.

Obor kompetence sněmů zemských dělen byl na záležitosti samostatné zákonodárné moci sněmů zemských, dále na obor jejich působnosti v mezích zákonů říšských, a konečně na působnost v oněch záležitostech, jež sněmům říšskými zákony přikázány budou. Jakmile působením centralistů všechny země, největší i nejmenší, prohlášeny za rovnoprávné, byla pak nutně i autonomie zemí největších vyměřena jen dle okruhu působnosti zemí nejmenších, aby i tyto na okruh zemské příslušnosti mohly stačiti. Tím centralisté chtěli zabrániti, aby veliké země, jako Čechy, svojí politickou a státoprávní autonomií nepřekážely snahám příštího říšského centralismu.

Materielně byla kompetence zemí vyměřena důkladně úzce. Kompetence zemí v oboru jejich samostatné

moci zákonodárné vztahovala se pouze na úpravu zemského finančního hospodářství, na nakládání se zemskými fondy a statky, na přírážky ku krytí zemských výdajů, na zemské úvěrnictví a budgetování i uzavírání účtů. K tomuto samostatnému oboru počítána byla dále i úprava »politických záležitostí zemských«. Pod »politické« záležitosti zemské zahrnovány byly: péče o umění a vědy, dohled na zbožné nadace, péče o chudinství a ústavy humanitní. Sem konečně byla počítána i úprava řádů čeledních, požárních a stavebních.

V mezích zákonů říšských mělo zemím příslušeti: zákonodárná působnost pro záležitosti vyučování a národního školství, záležitosti kultu a církevní, a neurčitý obor »zemské policie«, z něhož některé záležitosti (řády hasičské, stavební a čelední) přiděleny byly již do samostatného oboru působnosti zemské. Konečně sněmu náleželo upravovati v zemi všechny ony záležitosti, které mu budou přikázány říšskými zákony.

Legislaturní období sněmů stanoveno bylo na tři léta. Ježto komora zemí na říšském sněmu volena byla částečně z kolegií sněmů zemských, mělo rozpuštění komory zemí za následek též rozpuštění všech sněmů zemských.

V čele správy v jednotlivých zemích měli státi místodržící a zemští hejtmani. Tito měli býti zodpovědní jednak říšskému ministerstvu z vykonávání zákonů říšských, jednak však měli býti též zodpovědní i sněmům zemským za provádění zákonů zemských. Byť místodržící byli sněmu zemskému zodpovědeni, přece neměl postavení zvláštního, bezprostředně dosazeného ministra pro zemi; nebyl členem říšské ministerské rady a rádcem koruny: byl podřízeným správním úředníkem, plně ministerstvu podléhajícím, i měl obstarávat v zemi záležitosti říšských ministerstev. Předpisům zemských ústav je zůstaveno, mají-li místodržícímu býti přidáni ještě odpovědní místodržitelští radové zemští. Tam, kde jsou tito zřízení, tu každý akt místodržitelův, týkající se výkonu zákonů zemských, k platnosti své vyžaduje kontrasignace odpovědného rady.

Centralisté v ústavním výboru, aby zmenšili státoprávní váhu a oslabili postavení zemí naproti říši, učinili se o decentralisaci jednotných, celistvých zemí zavedením zřízení krajského. Větší země měly býti decentralisovány rozdělením na kraje, utvořené, jak možno, s ohledem na národnost. Každý kraj má vlastní sněm krajský. Ohraničení krajů děje se zákonem říšským. Krajům dokonce přiznána je i samostatná legislativa jako zemím.

Do působnosti krajských sněmů měly náležeti především záležitosti obecní, které vyňaty jsou v úbec z pravomoci sněmů zemských; krajským sněmům přísluší navrhnouti obecní řád v mezích říšského zákona obecního; přísluší

jim potvrzovati statuty obcí, dohled na dispoice s jměním obecním a rozhodování o právu domovském. Do příslušnosti krajských sjezdů dále náleží správa krajských silnic a prostředkův komunikačních, zřizování ústavův úvěrních a opatrování záležitostí, jež dotýkají se jen obce krajské nebo několika okresů kraje. Mimo to může krajský sněm, uzná-li potřebu toho v zájmu kraje, v mezích říšských a zemských zákonů upravovati a spravovati ještě též záležitosti národního vyučování s právem určovati jazyk vyučovací, dále záležitosti chudinské, ústavy humanitní a ústavy ku zvelebení rolnictví.

Tato decentralisace zemská mohla ovšem dobře přispívati k zájmům centralisace říšské, neboť ústřední parlament vždy mohl se opřítí o sněmy krajské naproti sněmům zemským. Zřízení krajské v této formě zůstalo skutečnou originalitou návrhu kroměřížského a nedostalo se znovu již do ústav pozdějších.

Ve vykonávání moci soudcovské hleděla osnova kroměřížská co možno zajistit neodvislost soudcovskou. Volně jmenovací právo panovníkovo obmezeno je předpisem, že vyšší místa soudcovská směji být obsazována jedině na základě kandidátních listin předem uveřejněných. Jmenování soudců děje se doživotně; přesazení směji být jen se svým svolením, sesazení pak jen nálezem soudu říšského.

Ústavou měl být totiž dosazen také zvláštní tribunál práva veřejného, nejvyšší říšský soud. Byl by obsazován z polovice císařem, z polovice komorou zemí. Jako jediná a výhradná instance rozhodoval by o žalobách, které podány by byly pro porušení ústavních práv občanských úředním jednáním orgánů státních, dále v záležitostech sesazení a přesazení soudcův, jakož i o obžalobách na ministry, zemské chefy a odpovědné místodržitelské rady. Konečně výhradně rozhodoval by ve všech sporech jednotlivých zemí mezi sebou a ve sporech o příslušnost mezi vládní mocí říšskou a některou zemskou.

Soudnictví a správa mají být odděleny. Soudy patrimoniální nesmějí být trpěny. Kabinetní a ministerská justice se zakazuje. Úřady policejní nesmějí vykonávat soudnictví v žádném směru.

Do osnovy kroměřížské pojata byla též »základní práva«, jež sestavena byla již za zasedání vídeňského; za zasedání kroměřížského došlo pak k projednávání jich i v plenu sněmovním.

Celý návrh základních práv je novým dokladem toho, jak obě strany v ústavním výboru, federalistická i centralistická, stejně podléhaly doktrínám své doby, především pak oněm konstitučním poučkám, jejichž obecným pramenem byl

státovědecký slovník Rotteck-Welckerův. Návrh základních práv podává opět onen běžný seznam práv, pokládaných za přirozená, vrozená a nezczitelná práva individuální, onen seznam, jenž takřka beze změny přecházel z ústavy do ústavy a býval brán ze společných pramenů, z francouzské deklarace práv lidských a občanských z r. 1789, a nejvíce však z bližší ústavy belgické z r. 1831.

Návrh základních práv stanoví rovnost všech občanů, zrušuje všechny přednosti stavovské. Prohlašuje, že stát neuděluje ani neuznává šlechtictví všeho druhu. Veřejné úřady a služby jsou přístupny všem občanům stejně. Jen osobní zásluha dává nárok na vyznamenání. Žádné vyznamenání není dědično.

Z oprav, týkajících se soudnictví, významno je, že trest smrti se vůbec zrušuje a že zavádí se řízení porotní při zločinech a politických i tiskových přečinech. Výmínečné soudy se zakazují.

Pokud jde o poměr státu k církvi, má stát být odloučen od církve, i zamítá se každé státní náboženství. Žádná náboženská společnost (cíkev) nepožívá od státu přednosti před jinými. Každá cíkev jako všechny společnosti a obce stojí pod zákony a ochranou státu, může samostatně spravovat své vnitřní záležitosti, ale církevní představení mají být jmenování svobodnou volbou církevních obcí a synod. Církevní jmění má být spravováno pod ochranou státu orgány volenými od církevních obcí, diecesálních a provinciálních synod.

Manželství je uzavírati způsobem občanským, od davky církevní připouštějí se jen dodatečně.

Žádnému rehořnímu tovaryšstvu nesmí být dovoleno řízení veřejných školních ústavův. Zavádí se obecná povinnost k vzdělání školnímu. Vyučování veřejné má se díti zdarma a na útraty státu. Zaručuje se svoboda myšlení, vědy a jejího učení.

Zavádí se dále všeobecná povinnost berní a branná, vojsko však podřizuje se obecným zákonům a soudům.

Také národní rovnoprávnost zaručuje se jako základní právo: stanoví se, že všichni národové v říši jsou rovnoprávní, a že každý kmen má neporušitelné právo k hájení a pěstování své národnosti a svého jazyka. Rovné oprávnění všech jazykův v zemi obvyklých ve škole, v úřadě a ve veřejném životě zaručuje se státem.

I obcím pojišťují se jako základní práva: svobodná volba zástupců, přijímání nových členů, výkon místní policie, uveřejňování stavu obecního hospodářství a veřejnost jednání. Obcím zaručuje se právo sebeurčení ve všech záležitostech, které výlučně se týkají zájmův obecních a zaru-

čuje se jim samospráva záležitostí jejich v mezích říšského zákona obecního a zřízení obecních.

Nejvíce právě z tohoto liberálního a demokratického obsahu základních práv brala si vláda záminku k pohrobení říšské ústavy. Krutly vojenské, šlechta a církevní hierarchie pomohly pak již vládě svorně kroměřížskou ústavu poslati do říše mrtvých liter.

§ 8. Konec ústavnosti a ústava ze dne 4. března 1849.

Povšechná politická situace byla se během zasedání sněmu kroměřížského značně změnila. Branné pokošení revoluce vídeňské, postup císařských zbraní v Itálii a Uhrách, a konečně i málo účinné jednání parlamentu frankfurtského vytvářelo situaci dvoru a moci panovnické mnohem příznivější, než jak bylo za zasedání vídeňského. Také osobní změna na trůnu připravovala zvýšení významu staré monarchické moci. Patentem z 2. prosince 1848 císař Ferdinand vzdal se trůnu, samovolně a jednostranně, bez souhlasu říšského zastupitelstva. Patent pokládal abdikaci takřka jen za záležitost císařské rodiny. Dal tím jmenovitě Uhrům záminku k námitkám. Uhři ukazovali na to, že dle historického práva uherského nemůže panovník se vzdát trůnu bez souhlasu národa.

Manifest nového panovníka, Františka Josefa, z 2. prosince 1848, dával již tušiti ony celkové změny situace. Povolan byv, praví panovník, pragmatickou sankcí, aby koruny říše své na hlavu vstavil, vyslovuje sice ochotu, že chce sdíleti práva svá se zástupci národů, ale zároveň naznačuje, že tak činí z vlastního popudu a z vlastního přesvědčení (tedy jen jako koncessi z panovnické moci).

Nový panovník prohlásil také hned po svém nastoupení k deputaci říšského sněmu rozhodně své oprávnění, obsah ústavy, říšským sněmem usnesené, zkoumati a ji svoji sankcí teprve potvrditi a v platnost uvésti. Toto stanovisko bylo ovšem v příkrém odporu s demokratickými názory říšského sněmu o svrchované ústavodárné moci konstituujícího říšského shromáždění. Říšský sněm byl se již za období svého vídeňského zasedání stavěl stále na stanovisko svrchované konstituanty a pokládal sebe sama za jediného ústavodárného faktora. Říšský sněm, vynucený hnutím lidovým, začal přirozeně své postavení upravovati dle běžného demokratického přesvědčení o svrchovanosti lidu. Lid je pramenem vši moci ve státu, a ústavou, kterou si dává ve svém ústavodárném shromáždění, předpisuje jen, jak ona moc lidu se má vykonávati. Důsledkem toho zůstával pak sněm, že panovníkovi nepřisluší žádná sankce

ústavy, nýbrž toliko prosté »přijetí«
ústavní listiny, jedině sněmem usnesené.

Toto svoje základní východisko z idey svrchovanosti lidu zachovával říšský sněm pak i po dobu svého kroměřížského zasedání, i za oněch změněných poměrů mocenských a politických, ukazujících k převaze na straně monarchické moci. I kroměřížský návrh odvozuje moc panovnickou jen z ústavy od lidu vycházející.

Moc monarchická však začala prudčeji hájiti po úspěších armády v Uhrách své praerogativy s hlediska monarchického principu, zastávajíc naproti sněmu, že nikoli vůle lidu, ale dědičné monarchické právo je zdrojem nejvyšší moci ve státu, a že tedy bez vůle mocnářovy v dědičné monarchii se s ústavou nic státi nesmí. Svrchovanost panovnická začíná tu ostře proti sněmu vystupovati, přikládajíc si oprávnění i absolutního veta, t. j. i možnost bezvýminečně odepřiti sankci ústavě sněmem usnesené. Po vítězném výsledku zimního tažení uherského v únoru 1849 byla vláda již pevně odhodlána využití úspěchů vojenských na prospěch panovnické moci a jednoty říše, i nerozmýšlela se již déle »učiniti ze skutkův absolutní pramen práva«
(Palacký). První ústavodárný sněm říše rozehnan byl mocí (7. března 1849), kroměřížský návrh ústavy padl. Naproti jeho zásadě parlamentární monarchie a naproti jeho koncessím federalisticko-autonomistickým zdůrazněna byla celá váha monarchického principu a centralisticko-unitarská idea svazku celoreíšského.

Císařský manifest z 4. března 1849 rozpouští ústavodárný sněm kroměřížský. Manifest uznal za nutno bezdůvodně ostré výtky činiti ústavodárnému sněmu, prý pro jeho »přetřásání věci z oboru theorie, isoucí netoliko se skutečnými poměry mocnářství v rozhodném odporu, nýbrž překážející vůbec i založení spořádaného právního stavu ve státu«.

Mezitím prý také vítězným pokrokem zbraní přiblížilo se veliké dílo znovuzrození jednotné říše k svému uskutečnění i je nyní nezbytno, základy tohoto díla trvale pojistiti. To má se státi ústavou, jež nebude zahrnovati již jen země na sněmu kroměřížském zastoupené, ale jež celou říši i se zeměmi uherskými bude objímati v jednotný celkový svazek. Manifest uznává tu dále za nutno neméně ostře a s důrazem vytknouti monarchický princip a proklamat jej přímo za vedoucí zásadu ústavní. Praví se v manifestu, že panovník pro veškerost říše svým národům ze svobodného odhodlání a vlastní císařské moci propůjčuje ony svobody, práva a politická zřízení, která dle svého nejlepšího vědomí a vůle za nejvíce blahodárné a nejprospěšnější uznal. Ústavnost nové rakouské konstituce měla býti tedy pouhým oním konstitucionalismem, jaký byl dovolen pro jednotlivé státy Spolku Německého i ví-

deňskou Německou Spolkovou Aktou: celá státní moc má býti soustředěna a sloučena v hlavě státu a ústavou může panovník toliko býti vázán při výkonu určitých svých oprávnění na spolupůsobení reprezentativních kolegií.

Oktroyovaná ústava z 4. března 1849 — majíc dle slov manifestu v souhlas uvésti jednotu celku se samostatností a volným vývojem jeho částí, se svobodou zemí i různých národností — prohlásila již také celek zemí panovníkových za územní podklad svobodného, samostatného, nerozdílného a nerozlučného, konstitučního, dědičného císařství. Za části rakouského císařství stejně prohlašují se i země uherské.

Císař má nyní v legislativě veto absolutní, proti jeho vůli žádné usnesení parlamentu nestane se zákonem. I nejvyšší moc zákonodárná je soustředěna v panovníku, nikoli již v parlamentu. Princip monarchie parlamentární nadobro je opuštěn a převaha sklonila se na stranu monarchické moci. Císaři přiznává se dokonce nyní i oprávnění vydávati nařízení s provisorní mocí zákonnou, čili nařízení z nouze.

Pokud jde o objem záležitostí říšských, prohlašují se za předmět působnosti říšské: veškeré záležitosti zahraničné a vojenské, říšský rozpočet a říšské finance a daně, hospodářství s říšskými podniky, doly a monopoly, záležitosti živnostenské a obchodní i s plavbou, říšskými komunikacemi, telegrafy a poštami, záležitosti celní, bankovní, mincovní a horní, míry a váhy, všechna zařízení, týkající se vnitřní bezpečnosti říše, konečně úprava poměrů k církvi a vyšší vyučování. Generálně pak se nad to ještě za říšské záležitosti prohlašuje vůbec vše, cožkoli ústavou říšskou samou nebo říšskými zákony nebude výslovně prohlášeno za záležitost zemskou.

Jednotlivým zemím je pak ovšem přiznána pouze »samostatnost v mezích ústavy říšské«. Obor působnosti zemské vymezen byl hodně úzkostlivě. Za záležitosti zemské prohlášeny jsou v samostatném oboru zemské působnosti jen záležitosti zemědělské, veřejné zemské stavby z prostředků zemských, dobročinné ústavy a zemské finanční hospodářství. V mezích zákonů říšských pak příslušelo zemím vydávati bližší nařízení v záležitostech obecních, školních, církevních, konečně pak i o přípřeži, zaopatřování a ubytování vojska. Mimo to měly zemím příslušet ještě jen ony záležitosti, které zákonodárstvím říšským jim budou přikázány.

Katalog »základních práv« březnové ústavy je proniknut již dosti duchem reakce. Proti svobodě tisku čelila hned přívěd, že bude vydán repressivní zákon na zlé užívání tisku: svoboda spolková a shromažďovací sice zásadně slíbeny, ale podrobnější úprava těchto svobod měla opět záviseti od

zvláštních zákonů budoucích. Petiční právo je omezeno tak, že společné petice mohou podávati jen úřady a zákonně uznané korporace. Z oprav v soudnictví zmizelo zrušení trestu smrti; i v některých podrobnějších předpisech justičních patrna je reakce. Jen soudnictví porotní je uchováno celkem v témž rozsahu, jako v osnově kroměřížské.

I jednotlivé demokratické tahy kroměřížské osnovy jsou nyní odstraněny nebo silně sníženy. Šlechtictví znovu se uznává. Ovšem svazek poddanský zůstal navždy zrušen. Rovněž k církvím obrací se ústava příznivě. Civilní uzavírání sňatků se ruší. Církvím ponechává se nyní samostatná správa vlastních záležitostí a jmění, i fondů náboženských a humanitních. Náboženské vyučování ponechává se opět jednotlivým náboženským společenstvem. Bezplatné vyučování již se neslibuje.

Národní rovnoprávnost je sice zásadně uznána, ale ve znění nejvýše neurčitě; jen potud, »že všichni národové mají rovná práva, a každý národ má neporušitelné právo k chování a vzdělávání své národnosti a svého jazyka«. Kdo však je pověřen oprávněním toto právo uplatňovati a zajišťovati, není řečeno.

V oněch dílech zemí, kde žije národnostně smíšené obyvatelstvo, mají veřejné ústavy starati se o obecné národní vzdělání tak, aby i národním kmenům, jež jsou v menšině, byly poskytnuty prostředky k pěstění jejich jazyka a k vzdělání se v něm. Vypuštěno je tu již ono dosti široké ustanovení osnovy kroměřížské, že stát sám zaručuje rovné právo všech jazyků v zemí obvyklých ve škole, úřadě a vůbec v životě veřejném.

Obcím zaručena byla též základní práva jako v osnově kroměřížské. Samostatné zřízení obecní vydáno je pak zákonem ze 17. března 1849; toto zřízení, jež hned na začátku prohlašovalo, že základem svobodného státu je obec svobodná, vešlo pak skutečně v platnost.

Stavovské ústavy byly březnovou ústavou zrušeny. Zemím neuherským je slíbeno pak, že obdrží nová zřízení zemská. Zemská zřízení pro jednotlivé země předlitavské byla pak vydána již za Bacha během let 1849—50. Bach sám pohlížel na zemské sněmy jednak jako na »zákonodárné korporace ve státu«, jednak jako na »autonomně rozhodující obecní reprezentace vyššího řádu«.

Zemské sněmy měly býti složeny z poslanců tří zájmových skupin. Působnost zemských sněmů vyměřena jest souhlasně dle ústavy březnové. Vztahuje se tudíž v onom úzkém vymezení na obstarávání vlastní finanční správy země a na úpravu skrovných partií z oboru správy hospodářské, sociální a kulturní, jakož i na úpravu určitých břemen veřejných.

Volený výbor zemský stará se o správu zemskou, spadající do příslušnosti země. Účastenství v zákonodárství mu nepřísluší. Rozhodnutí zemského výboru, pokud nejde snad jen o akty vnitřního hospodářství zemského, nýbrž pokud jde o rozhodnutí v záležitostech ústavou i jemu příkázaných, provádí jen říšská moc výkonná. Místodržitel může rozhodnutí zemského výboru, odporují-li zákonu či »obecnému dobru«, zastaviti. Pro království České vydáno bylo zemské zřízení z 30. prosince 1849.

I nově vytvořený stát uherský měl ústavou březnovou zaniknouti. Pravilo se, že ústava království uherského zůstane jen potud v platnosti, pokud by neodporovala ustanovením nové, oktroyované ústavy říšské. Království uherské bylo počítáno jen mezi všechny ostatní korunní země. Mělo míti v říši jen totéž zcela snížené státoprávní postavení a tutéž úzkou kompetenci, jako všechny ostatní, i nejménší, korunní země. Království Uherské, úplně jako jiné země, mělo být zastoupeno na témž společném sněmu říšském.

Ústava březnová tíhla k takové jednotě a uniformitě celé říše, k jaké směřovati neodvážil se později již žádný ústavní akt: ale právě proto, že svými koncentračními a nivelešačními tahy ignorovala i ústavu tak silnou, jakou byla historická ústava království Uherského, že ignorovala živý ústavní smysl Uhrů a politickou jejich moc, opírající se v zemi o staré zřízení komitátní a o nepřetržitost vnitřní komitátní a municipální samosprávy, — právě proto již byla ústava březnová sama v sobě nesla předtuchu svého konce.

§ 9. Přejchod k absolutismu.

Ústava březnová, jako obě její předchůdkyně, zůstala pouhým listem papíru. Vláda začala sice ve formě nařizovací jakousi prozatímnou činnost zákonodárnou na provedení některých ustanovení ústavy březnové, začala vydávati cestou nařizovací prozatímné zákony a patenty, aby byly vybudovány určité hlavní či »organické« instituce, dokud říšský sněm sám nezačne svoji činnost zákonodárnou — ale dále se nedošlo. Tak hned v březnu 1849 ještě vydána je řada zákonů prozatímných, kterými upravovalo se právo tiskové (a to i ustanoveními repressivními), spolkové a shromažďovací. Dále vydán je zákon o vyvazení pozemků a provisorní zákon o zřízení obecním ze 17. března 1849. Toto prozatímné zřízení obecní, po vzoru jiných obecních zákonů z tehdejšího konstitučně-liberálního období, jmenovitě po vzoru belgickém, bylo sice liberální rovněž, později však, za přechodu k absolutismu, obmezováno bylo stále více reakčními předpisy. (Tak odstraněna je veřejnost jednání a

i usnesení v samosprávných, vlastních záležitostech obecních, nejširší měrou podrobují se zkoumání a potvrzování politických úřadů zeměpanských.)

Provisorní zákon obecní upravil též organizaci a působnost obcí krajských. Byla by bývala zřízena krajská zastupitelstva, volená z výborů okresních; krajské zastupitelstvo bylo by jednak poradným sborem krajské vlády, jednak i instancí rozhodující v obecních a okresních záležitostech. Ale k provedení této úpravy zřízení krajského již nedošlo. K organizaci krajské správy došlo jen v politické správě zeměpanské.

V čelo krajů postaveny jsou krajské vlády s krajskými presidenty. Krajské vlády byly druhými instancemi naproti podřízeným okresním hejtmanstvím; hejtmanství bylo první instancí politické správy. Třetí instancí nad krajskými vládami bylo však přímo ministerstvo. Krajské vlády podřízeny jsou přímo ministerstvu, odstraněna je subordinace náčelníků vlády krajské, presidentů krajských, pod místodržitele jako chefa vlády zemské. Departementální soustava staví krajské presidenty jako vládní prefekty přímo pod ministra, pomíjejíc a obcházejíc instanci zemskou, místodržitelství.

K provedení ústavy měla dále zřízení zemská, v letech 1849—1850 vydaná, být uvedena v platnost. Volební řády do sněmů zemských byly již vydány současně se zřízeními. Sněmy zemské byly by pak zvolily zástupce do horní komory říšského sněmu i mohlo se přikročiti k svolání říšského sněmu.

Než zemská zřízení Bachova nikdy nevešla ve skutečnou platnost. Ústavy stavovské jsou zrušeny, ale nové ústavy zemím dané nebyly uskutečněny. Odtud v jednotlivých zemích zůstávaly v činnosti stále ještě staré zemské výbory stavovské, aby obstarávaly aspoň běžné záležitosti zemské. Také v Čechách starý výbor stavovský z r. 1847 úřadoval dále, v původním složení, opatřuje běžnou, především finanční a majetkovou správu zemskou. R. 1852 předsednictví a řízení jednání ve stavovském výboru vzneseno je na místodržitele. Tak správa záležitostí zemských úplně a přímo dirigována je mocí státní. Zemský výbor stavovský byl pak v Čechách v úřední činnosti až do r. 1861, kdy odevzdal správu záležitostí zemských novému výboru zemskému, zvolenému již dle nového zřízení zemského ústavy únorové.

Po přemožení revoluce uherské, k jejímuž pokoření bylo třeba mezinárodní intervence se strany ruské, ústava březnová sama již nevstoupila v život. Nebylo sice nyní po přemožení odboje (v srpnu 1849) překážky, proč by oktroyovaná ústava březnová nemohla býti zavedena i v Uhrách,

jako ústava celoříšská, unitaristická. Ale moc ústřední již tak vysoko stoupla, že vláda začala pomýšlet na prostředky, jimiž by učinila konec ústavnosti vůbec.

Ostatně také ani vnější, ani vnitřní politické poměry nealáhaly již tak mocně na provedení ústavy. Dílo parlamentu frankfurtského po odmítnutí německé císařské koruny králem pruským pomalu se rozpadávalo, s parlamentem frankfurtským klesala idea sjednoceného Německa a klesal vůbec význam liberálních, konstitučních a demokratických požadavků z r. 1848. Praesidiálním působením Rakouska obnoven byl opět starý Německý Spolek se svým spolkovým shromážděním. Spolkové zřízení bylo prostě restaurováno. Tím Rakousku aspoň na čas zajištěna byla ještě uspokojující převaha ve Spolku proti povolujícímu Prusku. A všechny vlády spolkové, jako odpověď na předcházející liberální a demokratické hnutí, začínají pečlivě pěstovati reakci. Její vlny přelily se také přes Rakousko, postrádající ústavy v život uvedené.

I uvnitř, v zemích monarchie, reakce mohla již volně postupovati. Politické liberální hnutí resignovaně utuchalo. Ostatně konservativní strany ve všech zemích nabývaly převahy. Jsouce v prvním okamžiku dosti spokojeny se zkázou demokratického díla sněmu kroměřížského, byly by se dovedly dokonce dobře smířiti s umírněným absolutismem. Vysoká aristokracie a nejvyšší kruhy vojenské, feudální, byrokratické a církevní udržovaly v dobré paměti radikální změny, jaké by v jejich postavení bylo přivodilo dílo sněmu kroměřížského. Vládní kruhy začaly si taktéž lehce zvykat na absolutistický způsob vlády, absolutistické provisorium se prodlužovalo, až se již nepokládalo za účelno ústavu provésti.

První náběh k odstranění ústavy stal se kabinetními listy z 20. srpna 1851. Zde se prohlašuje, že dosavadní zodpovědnost ministerská postrádá zákonné jasnosti a přesného označení. Aby tedy z těchto pochybných politických vztahů ministerstvo bylo vyvedeno, prohlašuje se od nynějška za zodpovědno jedině a výhradně mocnář a trůnu a zbavuje se výslovně zodpovědnosti naproti každé jiné politické autoritě. Konstituční ministerská rada klesla tím na pouhou ministerskou konferenci.

Kabinetní listy hlásaly již nepokrytě, jaký osud čeká konstituční formy březnové. V kruzích vládních vzrůstá přesvědčení, že jednotu říše nelze jinak udržeti, leč absolutismem a byrokratickou centralisací. Konstituce budila vždy snahy liberální, autonomistické a národnostní a ohrožovala tak dle domnění reakčních kruhů jednotu říše, absolutismem založenou, představovanou a udržovanou. Tu překážkou byla by již každá ústava. Úplné zřeknutí se konstituční vlády zdálo se na ten čas jedinou vládní maximou. A tak dvěma patenty »sylvestrovskými«, z 31. prosince 1851, prohlašuje se ústava za

zrušenou, ježto dle výsledků porad s ministerskou radou konaných ani není v základech svých přiměřena poměrům mocnárství, ani nedá se v souvislosti svých ustanovení provésti.

V celém ostatním obsahu patentů je na všech stranách patrna absolutistická reakce. Předpisují se některé omezující zásady zřízení obecního; vládě vyhrazuje se potvrzování nebo dle potřeby i jmenování představené obecní. V soudnictví zrušují se soudy porotní. V organizaci úřadů správních měly nastati změny: na místě krajských vlád měly býti opět zavedeny krajské úřady a tyto měly být opět podřízeny vládě zemské. Tu pouštělo se od bývalé správní soustavy departementální, dle níž krajské vlády byly podřízeny přímo ministerstvu s obejitím vlád zemských. Místodržitelství samo mělo se státi opět nadřízenou instancí správní nad krajskými vládami. Okresní úřady byly pak prvními instancemi politické správy; byly však zařízeny i jako úřady smíšené, též justici vykonávající. V nejnižší instanci správa a justice nebyly odděleny.

Jednotlivé země pozbývají již docela povahy zvláštních útvarů státoprávních. Země stávají se pouhými provinciálními díly jednotného území státního; stávají se samy členy pouhé obvodové správní, jejichž hranice jen ze správních a technických důvodů shodují se s historickými hranicemi státoprávními jednotlivých zemí.

Správní soustava nového centralismu v základních rysech rozšířena je nyní i na Uhry. Tyto rozděleny jsou na pět provinciálních správních obvodů místodržitelství, v čelo země postaven vojenský guvernér, ve správě politické staré zřízení komitátní a samosprávné silně je obmezeno na prospěch císařské správy úřednické, na místo obvyklé volby úředníků komitátních nastoupilo vládní jmenování, z komitátů staly se obvody krajské správy státní, pozvolné sestátnění správy se připravovalo. Celní čára mezi oběma polovicemi, uherskou a neuherskou, po r. 1848 zůstala zrušena, v Uhrách zavedeny byly rakouské monopoly a rakouská soustava daní přímých i nepřímých. Připojení Uher i v ohledu hospodářském mělo být úplné. Jednotné území celní stalo se základem nové obchodní politiky. I základní rysy rakouského zřízení justičního přeneseny jsou na Uhry, v zemi soudily nově zřízené kolegiální a apelační soudy, kompetence nejvyšší uherské instance soudní, královské tabule septemvirální v Budapešti, přešly na nejvyšší soud ve Vídni, jenž uchovávat měl právní jednotu celé monarchie. Zřízena jen je při něm zvláštní sekce. Tak byla situace deset těžkých let — až do ústavních pokusů let šedesátých.

§ 10. Začátky posledního konstitucionalismu.

Teprve katastrofální neúspěchy politiky zahraniční přivodily opět toužený obrat v politice vnitřní. Francouzské zbraně na italských bojištích pomohly podraziti systém byrokratického absolutismu Bachova. Absolutism padl diplomaticky i vojensky, finančně i administrativně. Byl podloměn ve svých tradičních nejmocnějších oporách a diskreditován politicky a administrativně neúspěchy vysoké byrokracie za přepjatě centralistického regimu absolutistické monarchie. Již manifest z 15. července 1859, oznamující národům, že došlo k praeliminariím míru, sliboval, že nyní po uzavření míru celá péče nerušeně bude se věnovati úkolu, »aby vnitřní blahobyť a vnější moc trvale byly založeny při měřenými opravami v zákonodárství a správě«.

Slibované opravy měly patrně vycházeti především od sněmů zemských. Kontrola říšského finančního hospodářství mohla se díti prostě důvěrníky ze sněmů zemských. Zemské sněmy dle historického svého zřízení a se zachováním jistých řádů stavovských byly by bývaly patrně obnoveny. Mezitím státní výdělné hospodářství finanční, jehož zmatený stav volal po spořádanosti a úpravě, nejprve podrobeno býti mělo určité, ač nedostatečné kontrole. Absolutism, jenž znamená především volné a výhradně uvažování a administrativy, nejdříve začíná se opouštěti ve věcech finančních. Dne 11. listopadu 1859 zřizuje se komise důvěrníků, která za pomoci ústředních úřadů měla pracovati o úpravě financí a zjednání rovnováhy v nich; svoji práci měla pak v březnu 1860 předložiti ke zkoumání ještě radě říšské, jež měla býti rozmnožena dočasnými členy z jednotlivých zemí. Nejvyšší nouze státní správy finanční je takto oficiálně doznána. Naproti opětovnému volání širších kruhů veřejnosti po svolání kontrolujícího sboru zákonodárného a dosazení odpovědného ministerstva hledala nyní vláda, která by vzbuzené konstituční požadavky uspokojila nějakým navázáním na modifikované instituce stávající; vláda obávala se stále ještě svobodně voleného lidového parlamentu, ale na druhé straně zase nechtěla na sobě ponechati zodpovědnost za úpadek státního úvěru; i hledala nějakého spolunositele zodpovědnosti. Jedinou institucí takovou, na kterou dalo se navázati, byla říšská rada, poradný sbor koruny, zřízená na základě ústavy ze 4. března 1849.

Rada říšská měla se nyní státi již kolegiem periodicky zasedajícím; měla být svolávána periodicky. Měla býti nyní vedle členů řádných rozšířena povoláním členů mimořádných. Členové mimořádní pak byli buď doživotní nebo dočasní. Všech členů rozmnožené rady bylo

tehdy 60: 12 řádných, 10 mimořádných doživotních a 38 dočasných. Mimořádní členové měli být jmenováni z vysokých hodností církevních a z mužů vynikajících v civilní a vojenské službě nebo i jinak. Tento poradný sbor koruny, rozmnožený jen delegáty z jednotlivých zemí, nebyl ovšem ani parlamentem, ani zastupitelstvem zemí.

Tato neurčitá směs jakési státní rady, jakési panské sněmovny a delegací ze zemských slíbených oprav, jak by ze znamenati již vrchol a závěrek slíbených oprav, jak by ze začátku vláda byla ráda viděla. Vývoj nemohl se beze všeho zastaviti u jakési pouhé poradné komise. Rozmnožená říšská rada začala znenáhla nabývat významu jako řádné, obligatorní ústavní kolegium, zvláště když uznáno je za ústavní pravidlo, že zavádění nových berní a dávek, jakož i zvyšování dosavadních, dále pak uzavírání nových půjček, má příště vždy býti opatřováno jen s přivolením rady říšské.

Rozmnožená rada říšská sešla se 31. května 1860 ke zkoumání státního rozpočtu na r. 1861 a zasedala pak do 29. září 1860. Rozmnožená rada říšská k projednání otázek, státního rozpočtu a finančního hospodářství se týkajících, zřídila rozpočtový výbor, jenž postupem svých porad zabýval se nutně i všeobecnými poměry státoprávními říše i zemí. Porady výboru dospívaly jednomyslně k přesvědčení, že státoprávní organizaci říše je podrobiti pronikavým změnám, i odsoudily také vesměs a bez obalu hospodářství za absolutistického období posledních deseti let. Svorně bylo tu prohlášováno, že úprava a spořádanost státního hospodářství možná je jen v souvislosti s organickou nápravou vnitřních poměrů politických.

Dle názorů většiny výboru měla regenerace vnitřních politických poměrů vycházeti ze zásadního uznání zvláštního historického postavení jednotlivých zemí. Naproti tomuto »federalisticko-autonomistickému směru« přála sobě centralistická menšina výboru rozhodně založiti a utužiti jednotu říše po centralisticku jednotným a ústředním zřízením říšským. Menšina byla ochotna nejvýše jen v mezích jednotného zřízení říšského přiznati zemím větší menší stupeň samosprávy, jen jako vyšším samosprávným svazkům provinciálním. Federalism a centralism narážely tu jako r. 1848 opět na sebe.

Směr federalisticko-autonomistický žádal, aby země jakožto historické součástky monarchie samy byly opatřeny atributy státní moci a aby ústřední moc byla omezena na nejnnutnější míru, jakou vyžaduje totéž společenství. Pro majoritu rozpočtového výboru je autonomie zemí původní a základní, kdežto jednotu říše je jí jen odvozenou. Na straně autonomistické stáli především vynikající

politikové z vysoké aristokracie uherské. Uherští členové rady nemeškali hned v prvním zahajovacím zasedání říšské rady před započítím jednání dáti státoprávní ohrazení se stanoviska historických práv království Uherského. Žádali přímo za revindikaci a restituci oněch práv. Neopomenuli vytknouti, že nerepresentují zemi uherskou, ale jen osobní rádce koruny, a že žádnými akty svými nemohou praejudikovati historickým právům uherského sněmu a státoprávnímu postavení své země. Čechové neměli v rozmnožené radě ani jediného zástupce své národnosti. Hrabě Clam-Martinic rovněž sebe neměl ani za zástupce země ani za zástupce některé z obou národností. Aristokracie z Čech přidala se pak taktéž k programu, jež zastávali členové uherští.

Když v rozpočtovém výboru došlo k politickému dorozumění mezi uherskou a českou šlechtou a když k jejich programu přistoupili i zástupcové aristokracie z ostatních zemí, připravena byla většina pro plenární zasedání a jednání rozmnožené říšské rady. Jako v rozpočtovém výboru, tak i v plenu rozmnožené říšské rady většina přiklonila se k návrhům federalisticko-autonomistickým, jež zastávali jako přední mluvčí Antonín hrabě Szécsen a hrabě Jindřich Jaroslav Clam-Martinic. Na straně většiny stála vesměs vysoká aristokracie uherská, česká i polská, tedy hlavně zástupcové zemí, v nichž historické právo zajišťovalo aristokracii přední místo v bývalé stavovské ústavě.

Na straně centralistické menšiny stáli reprezentanti vysoké byrokracie, kteří byli centralisty ze zvyku a z absolutistického ducha, a dále zástupcové středního stavu, občanští členové rady, především ze zemí německých — již z opozice proti federalistické aristokracii ze zemí slovanských. Ježto na straně většiny stála vesměs aristokracie konservativní, dávala si v protívě k nim centralistická menšina ráda ráz zdánlivě liberální. Nebyla však nikterak liberální, ani konstituční, neboť sama výslovně a úzkostlivě odmítala myšlenku na řádnou representativní ústavu dle moderních vzorů. Byl-li federalism autonomistů konservativní svojí náklonností k předběznovému zřízení stavovským, byl-li krajně, až reakčně nepřítiv modernímu zřízení konstitučnímu, byl liberalism centralistů zase zdánlivý a slovní a svrchovaně mělký.

Politický program většiny federalistické za základní zásadu při reorganizaci státoprávních poměrů říše prohlásil uznání »historicko-politické individuality« jednotlivých zemí. Státoprávní názory konečného návrhu majority tkví theoreticky v rozšířené a časové tehdy nauce o historicko-politických individualitách. Vliv této

státoprávní nauky, kterou právě v létech padesátých hlásal József Eötvös, byl mocný. Program historicko-politických individualit proniká v celém jednání rozmnožené říšské rady. Rečníci většiny stále se dovolávají minulosti a tradice jako rozhodných vývojových faktorů, stále mluví o historickém právním vědomí jednotlivých zemí, o jejich historických právních titulech a historickém právním citu, stále opakují, že monarchie není státem uniformním, ale státem, jenž složen je z různých elementů, zemí a národů, kteréž všechny, ať v rozmanitých stupních intensity, udržely si cit své zvláštnosti, své historické individuality; stále se opakují, že země nejsou pouhými departementy, žádnými správními jednotkami, nýbrž skutečnými politickými jednotkami individuálního rázu, s vědomím a citem zvláštní existence. Odmítá se tu stále nějaká moderní konstituce dle theoretických principů sestavená, jakožto pouhé umělé napodobení nevhodných cizích vzorů, nesrovnávajících se s historickými tradicemi jednotlivých zemí. Ústava státu nemůže býti výsledkem politických abstrakcí, nýbrž je výsledkem historického vývoje a přítomných poměrův tak rozdílných v různých zemích, jež nelze vtěsnati pod vymyšlenou konstituci.

Sesílení a zdárný vývoj monarchie vyžaduje tudíž uznání historicko-politické individuality jednotlivých zemí, uvnitř jejichž hranic má býti uplatňován pak přirozený rozvoj a zdar různých národností. Uznání historicko-politické individuality zemí je pak sloučiti s požadavky a potřebami celkového svazku státního; při zásadní rovnosti všech zemí monarchie má se zemím netoliko zaručiti uznání a založení jejich autonomie ve správě a vnitřním zákonodárství, nýbrž má se jim zaručiti také konečné ustanovení, pojištění a zastupování jejich společného státoprávního svazku. Státní hospodářství jen tak bude uvedeno v rovnováhu, když jednotlivé země samy budou se účastniti na veřejné správě svých záležitostí. Má-li se však zemím poskytnouti účast na veřejné správě, může se tak státi jen navázáním na dřívější historické instituce, neboť povždy je těžko nové podobné formy samosprávy zavést tam, kde by nebylo nač navázati.

»Historicko-politická individualita« znamená pak, jak to hrabě Szécsen formuloval, vůbec výraz a souhrnné označení celého národního, historického a politického vývoje a životní činnosti rozdílných částí říše. Je to pojem, jenž zabráňuje, že země nemohou být pokládány za pouhé departementy — tak není žádného departementu povltavského, nýbrž je tu země, království České, jako zvláštní útvar politický. V tomto smyslu příkládán byl charakter historicko-politické individuality i všem neuherským zemím stejnou

měrou: všeobecného označení toho užívalo se pro všechny díly mocnářství stejným právem. Dle vymezení Szécsényi nedalo se také říci, že by historicko-politická individualita příslušela jediné Uhrám, a že by scházela zemím ostatním. Jmenovitě o království Českém právem prohlásil hr. Clam-Martinič, že »země jako království České, jež má svá práva a privilegia i vlastní korunu«, v každém případě měla v minulosti politickou individualitu.

Naproti tomu votum centralistické minority rozpočtového výboru neuznává historicko-politické individuality zemí a nechce navázání na dřívější ústavní instituce. Naproti historickým právům zemí staví historické právo říšské jednoty. Tvrdí, že navázání na historické instituce zemské ani není možno, ježto v jednotlivých zemích jsou velmi různé povahy, a ježto ostatně v zemích neuherských není žádných životaschopných takových institucí. Tu by pak nastal dualism mezi zeměmi neuherskými a uherskými, jež takové tradice autonomní mají; dualism tento nelze sloučiti s principem říšské jednoty.

Většina rozmnožené rady říšské přijala však velkým počtem hlasů (34 proti 16) návrh federalistické většiny rozpočtového výboru. Názory autonomistické většiny přijaty jsou podstatně i v ústavních aktech, které byly přímým následkem jejích porad a došly nepochybného výrazu v ústavních dokumentech, jichž od té doby dlouho se dovolávaly hlasy autonomistických stran jako zaručení historických práv zemských.

§ 11. Diplom ze dne 20. října 1860.

Manifest ze dne 20. října 1860, jenž tvoří úvod k říjnovému diplomu, prohlašuje, že za dřívějších poměrů bylo třeba tužšího soustředění vládní moci. Nyní však, na základě návrhů rozmnožené říšské rady, má zvláštní diplom o státoprávní formaci říše, o právech a postavení jednotlivých království a zemí, jakož i o obnoveném pojištění a zastupování státoprávního svazku monarchie celkové vyrovnání a sloučení vzpomínky, právní názory a právní nároky zemí a národů se skutečnými potřebami mocnářství.

Diplom ze dne 20. října 1860, jenž jako památná základní ústavní listina měl tvořiti stálé východisko pro státoprávní uspořádání říše, prohlašuje za nezvratný právní základ mocnářství pragmatickou sankci, kteráž přijata byla zákonitými stavy různých království a zemí. Záruky nové vnitřní státoprávní úpravy mohou v plné míře poskytnouti jen takové instituce a právní poměry, které stejnou měrou se srovnávají s vědomím práva historického, s trva-

jjící růzností království a jednotlivých zemí i s požadavky jejich nedílného a silného svazku.

Aby byly vyrovnány dřívější různosti mezi královstvími a zeměmi, a aby dostalo se občanům účastenství na zákonodárství a správě, vydává panovník na základě pragmatické sankce a z úplnosti své monarchické moci stálý a neodvolatelný základní zákon státní jakožto směrodatné pravidlo pro sebe i své nástupce. Diplom prohlašuje, že panovník i se svými nástupci bude právo zákonodárné vykonávati jen se spolupůsobením zemských sněmů, po případě se spolupůsobením říšské rady, do níž zemské sněmy budou vysílati počet členů, panovníkem ustanovený. Toto ustanovení diplomu znamená pro obrat ve směru konstitučním především definitivní zřeknutí se absolutismu a obsahuje závazný slib konstituční vlády, učiněný ovšem z vlastní vůle, z plnosti monarchické moci, z jednostranné koncesse panovníkovy. Říjnový diplom, ačkoliv mluví o vědomí práva historického, je taktéž ústavou oktrojovanou, a pro zastance historického práva státního, českého a uherského, nemohl znamenati více než nové oktrojování, nikoli snad přímé navázání na historické základy říše.

Diplom prohlašoval nejprve všeobecně, že na říšské radě budou projednávány a s jejím spolupůsobením ústavně vyřizovány všechny záležitosti zákonodárné, které se vztahují na práva, povinnosti a zájmy společné všem královstvím a zemím. Jednotlivě a jmenovitě pak uvádějí se jako společné skutečně skoro jen záležitosti týkající se celkového, mezistátního, mocenského a politického postavení říše na venek, jako záležitosti vojenské a zahraničné, záležitosti státního finančního hospodářství celé říše, záležitosti mezinárodního obchodu a říšských komunikací a vůbec světového hospodářského postavení říše. Ale přece zase na druhé straně jednostranně a oktrojované vyměření působnosti ústřední říšské rady zabíralo a rušilo i přední historická práva bývalého sněmu uherského před r. 1848, především právo povolovati berně a právo každoročního povolování kontingentu a odvodu brančů. Tu tedy diplom, isa v rozporu s historickým právem uherským, nešetřil již kontinuity historických ústavních řádů a zřízení uherských.

Všechny ostatní záležitosti zákonodárství, které nejsou vymezeny mezi záležitostmi říšskými, budou ústavně vyřizovány za spolupůsobení sněmů zemských, a to v zemích koruny uherské dle jejich dřívějších ústav, v královstvích a zemích ostatních pak dle jejich zřízení zemských. Tu vystupuje již zároveň určitý dualistický tah, neboť se mluví o zachování dřívějších ústav jen pro země

uherské, kdežto ostatní země, neuherské, předlitavské, měly dostati nová zřízení oktroyovaná. Ovšem i země uherské byly by obdržely obnovení svých ústav jen potud, pokud by to neodporovalo předpisům diplomu a jen v jeho mezích. I země uherské stály tedy aspoň pod částečným oktroyováním, ale země ostatní měly státi pod oktroyováním úplným.

Dualistický rys vystupuje však ještě více v novém zřízení, jež později se stalo přímo předchůdcem říšské rady předlitavské. Diplom praví totiž: v zemích neuherských po dlouhou řadu let trvalo již společné projednávání a rozhodování i některých takových zákonodárných záležitostí, které nepříslušejí výhradně kompetenci celkové říšské rady. I vyhrazuje si panovník, tyto předměty, jen zemím předlitavským společně, dát projednávání společně s ústavním spolupůsobením říšské rady, ale jen s účastenstvím říšských radů z těchto zemí neuherských, předlitavských. Tu vznikala tedy již jakási »užší« rada říšská, složená jen ze zástupců zemí neuherských, s kompetencí obmezenou jen na společné záležitosti zemí neuherských.

Vydání diplomu doprovázelo 20 císařských vlastnoručních listů. Z těchto většina týkala se Uher, jimž restaurováno je takřka celé historické jejich zřízení vládní, správní a justiční. Obnovuje se zase uherská dvorská kancelář, a slibuje se brzké svolání uherského sněmu, jemuž opět případnouti má plná účast zákonodárná ve všech záležitostech legislativy, se samojedinou výjimkou oněch věcí, jež dle říjnového diplomu spadají do působnosti společné říšské rady. Mimo to obnoveny je historické zřízení nejvyšších úřadů justičních a administrativních, především v politické správě. Restituováno je konečně také významné zřízení komitátní. I jazyk maďarský prohlášen je znovu za úřední a jednacím jazyk všech úřadů politických a soudních.

Pokud jde o všeobecnou charakteristiku říjnového diplomu, vyniká na první pohled jeho táh unitaristický, jeho idea společné celoreíšské ústavy, jeho pokus všechny země bez rozdílu obepnouti pevným svazkem vyšší monarchie celkové. Tu diplom říjnový chce pro určitý obor ústředních, za společné prohlášených záležitostí organisovati též jednotné zastupitelstvo říšské. Toto ústřední a společné říšské zastupitelstvo, jež diplom pro obor společných říšských záležitostí chtěl zavést, bylo by mělo jen jedinou komoru. Nemělo však představovati reprezentaci jednotlivých zemských individualit a nebylo by také složeno bývalo výhradně z delegátů jednotlivých zemí či sněmů zemských. Dle diplomu jednalo se prostě jen o pře-

tvoření dosavadní poradné rozmnožené rady říšské na ústavní kolegium zákonodárné.

V organisaci ústředního říšského zastupitelstva pronikal tedy federalistický základ diplomu, vycházejícího od spojení či svazku jednotlivých zemských individualit, jen velmi slabě: zemím zaručen byl tu jen více méně formální ohled, že při složení ústředního zastupitelstva nebudou zcela zanedbány, a že ústřední reprezentace prozatím nebude tvořena na základě voleb přímých s pominutím sněmův.

Nuže, v čem spočívá nyní onen »federalismus« říjnového diplomu, tak často a s takovým důrazem v politickém světě kdysi opakovaný i vytýkaný? Z povšechného znění diplomu, jmenovitě hned z jeho úvodu a počátečních obecných zásad, již na první pohled vyniká, že těžiště státoprávní formace říše překládá se do spojení jednotlivých zemí, jako svazku historicko-politických individualit zemských. Federalistický význam diplomu spočívá v tom, že chce státoprávně vycházeti od spojení jednotlivých zemských individualit a že jednotlivé země pokládá přímo za základ státního zřízení říšského. V důsledku toho rovněž pak i za původní a základní faktory zákonodárné pokládá diplom stejnou měrou všechny jednotlivé země. Praví se proto vskutku dále i v samých předpisech diplomu, že všechny záležitosti zákonodárné, jež nejsou vyjmenovány mezi záležitostmi říšskými, budou ústavně vyřizovány na sněmích zemských. Tu se sněmům všeobecně přisuzuje originární kompetence ve všech záležitostech ostatních, před tím mezi říšskými záležitostmi neuvedených.

V těchto skutečnostech tkví celý onen federalistický »duch« či smysl říjnového diplomu, o kterém se v politice kdysi tak často mluvilo a jehož autonomisté se stále dovolávali. Diplom, vycházející od primární a originární příslušnosti zemí a od existence historicko-politických individualit zemských, měl ráz federalistický, jako zase v uznávání ústředního říšského zastupitelstva pronikala idea unitaristická. Diplom opustil onu politiku plné unifikace a fuse státní, kterouž sledovala ústava ze 4. března 1849, obmezivši význam zemí na míru nejskromnější.

Než tento všeobecný princip »autonomistický«, že sněmům zemským případnou všechny záležitosti zákonodárné, jež nebyly uvedeny mezi záležitostmi říšskými, byl opět zaklausulován neurčitou, všeobecnou výhradou, a to opět na eventuelní prospěch centrální rady říšské. Před jmenovitým uvedením společných záležitostí říšských stojí totiž ještě všeobecná klausule, že do působnosti celkové rady říšské náležejí veškeré ony předměty zákonodárné, které se vztahují na práva, povinnosti a zájmy, jež jsou v šem krá-

lovstvím a zemím společny. Na to pak následuje teprve jednotlivé vyjmenování určitých společných celoříšských záležitostí. Tu diplom skutečně zase připouští výklad centralistický: dle tohoto výkladu sněmům zemským připadly by jen ony záležitosti, jež by se buď vůbec nevztahovaly na společná práva, společné povinnosti a zájmy zemí, anebo jež by již nebyly bývaly jednotlivě vyjmenovány mezi záležitostmi říšské rady.

Ona úvodní všeobecná klausule měla zachovati možnost, aby ještě v příštím statutu říšské rady působnost říše a centrálního říšského zastupitelstva mohla býti šíře stanovena a zvětšena. Předměty pak, mezi říšskými jednotlivě vyjmenované, mají za všech okolností již zůstati říši — v tom směru o bmezena byla volnost zákonodárná příštích ústavních aktů a pozdějších zákonů doplňovacích. Diplom říjnový je takto kombinací elementů centralisticko-unitaristických a autonomisticko-federalistických. S těmito elementy centralisticko-autonomistickými pojí se již také určité tahy dualistické, ovšem ještě nikterak tak silné, jak později pronikly.

Koruna si totiž vyhradila z kompetence zemských sněmů neuherských vybrati ony záležitosti, které prý dříve již zemím neuherským bývaly společny a od nich společně projednávány i vyřizovány zákony společnými, pokud ovšem záležitosti takové nebyly by přikázány již příslušnosti centrální říšské rady. Ony záležitosti zákonodárné, jen zemím neuherským společné, chtěla koruna dát také projednávati na radě říšské, ale jen za účasti zástupců z oněch interesovaných zemí neuherských. Tu již rušil se rovnoprávný poměr mezi zeměmi předlitavskými a zeměmi koruny Svatoštěpánské: jen tedy sněmy zemí uherských byly by podržely za všech okolností neztenčenou příslušnost ve všem, co nebylo přikázáno centrální říšské radě, kdežto kompetence sněmů neuherských mohla být v konkrétních případech panovníkem jednostranně a fakultativně omezoována.

Než, které to jsou ony záležitosti, vztahující se na společná práva, společné zájmy a povinnosti zemí neuherských, nebylo nikde řečeno, a nejasné toto ustanovení mohlo se státi jen novou oporou pro soustřeďování a vymezování kompetencí říše, ale ve směru k novému zvláštnímu předlitavskému centralismu a k dualistické formaci říše. V oboru záležitostí, společných jen zemím neuherským, začala nad těmito zeměmi vznikat nová, předlitavská organizace. A tu země neuherské začaly se eventuálně podrobovati ještě nové zvláštní »užší« říšské radě, vycházející jen ze zemí neuherských, i byly pak celku říšskému podrobeny jen nepřímou, prostřednictvím organizace předlitavské.

Diplom ze dne 20. října 1860 vycházel pro Předlitavsko dále od rovnosti všech zemí při jejich zemském zákonodárství. V tomto rovném postavení země velké, politicky významné, jako Čechy, mizely a na svoji škodu byly snižovány vedle stejně oprávněných zemí malých, jako Bukoviny nebo Vorarlberska. Taková rovnost historicko-politických individualit zemských nedála se vůbec srovnati ani s historickým státním právem jednotlivých zemí a s jejich historickým i politickým postavením. A tak také jednota zemí koruny České zmizela mezi 17 předlitavskými zeměmi jakožto rovnoprávnými historicko-politickými individualitami. A diplom svým programem rovnoprávných zemských individualit nepřipouštěl ani vytvoření politických individualit v vyššího řádu, takových celků, jakými dle historického svého státoprávního postavení byla koruna Česká i Uherská.

A právě toto dělení a drobení větších politických skupin a celého Předlitavska na méně významné a co možno drobné historicko-politické individuality zemské bylo příznivo dosud absolutistickému centralismu vládnímu; větší a mocnější politické celky byly by odporovaly centralismu živěji a úsilněji, demokratické a ústavní hnutí ve větších skupinách zemských bylo by mnohem čilejší a silnější a nebylo by se spokojilo nějakým polovičatým restaurováním přežilých řádů stavovských se zachovaným a jen špatně ukryvaným absolutismem; větší teritoriální skupiny byly by spíše naléhaly na skutečnou národní reprezentaci. Rozdrobení Předlitavska na rovnoprávné a menší země přinášelo pak již další následek, že pozdější odstředivé snahy království Uherského nenalezaly nikdy v Předlitavsku dostatečně protiváhy ve sjednoceném a soustředěném větším celku zemí.

Pokud jde o zachování nějaké kontinuity se starými řády právními, diplom mluví sice o navázání na instituce, které se srovnávají s vědomím práva historického jednotlivých zemí, ale prakticky ono uznávání kontinuity neprojevalo se.

Vždyť diplom ani formálně nechtěl šetřiti kontinuity historických zřízení zemských, naopak, chtěl pro země neuherské sám oktroyovati nová, libovolná, uniformní zřízení. Tu navázání na právní řády srovnávající se »s vědomím práva historického« bylo pak prázdnou formulí. Netřeba tudíž nikterak diplom přeceňovati v jeho uznávání práva historického: uznávání shody s historickým právem fakticky platilo beztoho jen pro Uhry. Tím, že diplom v zemích neuherských chtěl oktroyovati, v uherských však podstatně uznával restituci staré ústavy, jen znovu se prohlubovaly tahy dualismu: absolutistický system chtěl si v Předlitavsku přece jen ponechati volnou ruku, když v Uhrách musil ustoupiti; vedle Uher, spějících ku konstituci, země předlitavské objevují se stále jen pod vládou byrokraticko-absolutistickou.

Aby provedeny byly zásady diplomu, že země mají se státi základními činiteli v organisaci svazku říšského záleželo nyní na tom, jak budou vypadati ona zemská zřízení jejichž oktroyování byl slíbil diplom pro země předlitavské. Počátek provedení zásad diplomu učiněn byl vyhlášením čtyř zemských zřízení současně s diplomem, dne 20. října 1860.

Ona čtyři oktroyovaná zemská zřízení hleděla se ve složení sněmů přizpůsobiti předběžnovým rozdílným stavovským, zachovávajice na sněmích skupiny stavovské, duchovenstvo, usedlou šlechtu a velkostatkáře, města s obchodními komorami a obce venkovské. Na sněmích zemských byly zastoupeny jen čtyři stavovské kurie a to tak, že největších výhod co do počtu zástupců bylo by se dostalo duchovenstvu a usedlé šlechtě.

Stavovské reminiscence působily také při vyměření působnosti zemských sněmů, jen že působnost sněmů snížila se ještě více než tomu bylo za předběžnového absolutistického stavovského období. Sněmy zemské obmezují se pouze na pouhé opatřování »provinciálních« zležitostí v nejužším smyslu; ani bývalé přední stavovské právo povolovati berně nebylo novým stavovským sněmům restaurováno.

Sněmy zemské, jako pouhá provinciální zastupitelstva mohly pouze v záležitostech, jež týkají se blaha země a potřeb zemských, tlumočiti přání a stížnosti země a své návrhy i žádosti buď přímo nebo prostřednictvím místodržitelů podávati. Sněm je dále již jen povolán raditi se o záležitostech a zařízeních v šeoobecných (říšských) a o účincích jejich na blaho země. Má při tom své návrhy podávati »spolupůsobiti« (s hlasem ovšem poradným) při vydávání zákonů, upravujících zvláštní poměry zemské.

Konstitucionalism v záležitostech zemských nebyl tedy dle těchto čtyř zemských zřízení, vydaných na provedení říjnového diplomu a pod jeho datem, zhola žádný. Takto z »historicko-politické individuality« zemské říjnového diplomu zbývalo pro země jen zastaralé provinciální zastupitelstvo stavovské se svými stížnostmi a žádostmi, s pouhým poradným vlivem, jako měly staré stavovské korporace za dob svého úpadku. Taková zřízení zemská, kteráž oživovala jen znovu vybledlé upomínky na stavovská gravamina, stavovské petice, prosby a remonstrace či představení, mohla být dobře vydána hned za metternichovského absolutismu a mohla se s ním zcela dobře snést. Jak veliký tu byl rozdíl o postavení sněmu uherského, jemuž restituován a výslovně zajištěn byl hlas rozhodující, usnášecí, aby tak v Uhrách »vstoupila v platnost zase stanodávná zásada uherského státního práva, dle níž moc zákonodárná, t. j. právo zákony dá-

vati, měniti, vykládati a rušiti, má se vykonávati pouze společně se sněmem«!

Tento zarážející počátek provedení federalistických zásad diplomu byl již neklamnou předzvěstí, jak asi proveden byl v celku. Než však se k tomu přikročiti mohlo, buď diplom proti sobě již ostrou opposici především u stran německých a uherských. Německé strany centralistické odporovaly každému uvolnění tuhé říšské jednoty. V Uhrách pak proti živlům konservativním, jež uznávaly diplom říjnový a spolupracovaly na jeho vydání, rázem nabývaly vrchu strany liberální a radikálnější, trvající prudce a neústupně na plné restituci bývalé ústavy země a nepřijímající ústřední zastupitelstvo.

Dvůr, očekávající vděčnost zemí, především Uhrů, byl zklamán obecným neuspokojením a prudčími výbuchy radikální opposice uherské. A tak po federalistickém náběhu diplomu opětovně začíná se u dvora vraceti přesvědčení, že otázka konstituční úpravy říše může být řešena jen ve smyslu ústředního státu centralistického a unitaristického. Také zahraniční situace a stále pruské plány na reformu Spolku německého zdály se vyžadovati, aby postavení Rakouska ve Spolku bylo sesíleno vnitřně novou jednotnou, centralisovanou říšskou ústavou a uspokojením Němců — praesidiální velmoc nesměla přece ve Spolku podávati pouhý obraz složení různorodých historicko-politických individualit a jednotlivých národností proti sobě stojících; předsedající velmoc musila býti přece velmocí německou, jak také Prusko stále tvrdilo, ukazujíc na to, že velmoc převahou německá nemůže státi v čele spolku států výlučně německých. Liberální strana uherská, neuznavši ústředního zastupitelstva diplomu, měla se pak nějak upokojiti novou formou říšského zastoupení. Zaslouha, posunouti ústavní vývoj říše opět ve sklonu k uniformnímu centralistickému státu od historicko-politických individualit diplomu, připadla již Schmerlingovi, jenž koncem r. 1860 převzal řízení státní lodi národů rakouských. Duch Schmerlingův stojí u věhodu, za nímž otvírá se celý konstituční život posledního Rakouska.

§ 12. Ústava únorová.

Ústava únorová, v převrácení daných a zkrucování skutečných poměrů rafinované a smutně důvtipné dílo ducha Schmerlingova a jeho pomocníků, prohlašuje hned v úvodu, že je vydána na provedení říjnového diplomu. Vyhlášena byla patentem z 26. února 1861. Ústava únorová je opět ústavou oktroyovanou z jednostranné moci monarchické panovníka dosud absolutistického. Ústava únorová byla však oktroyovanou nejen po stránce formální, ale

i po stránce věcné, svým obsahem. Ačkoli se prohlašovala jen za provedení oktroyovaného diplomu a ačkoli tedy měla se beze změny držeti zásad tohoto »základního« a »neodvolatelného« zákona státního, přinášela proti diplomu přece podstatné změny a novoty.

Patent z 26. února 1861 hned v úvodu prohlašuje, že diplom říjnový ustanovil, aby právo zákony dávat, měniti a rušiti na příště bylo vykonáváno jen se spolupůsobením zemských sněmův a říšské rady. Ježto právo toto potřebuje nyní pevné úpravy, vydává se přiložený k patentu zákon o zastupitelstvu říše a uděluje se zákonu tomu platnost základního zákona státního pro všechny země. Na to zmiňuje se patent o zemích uherských: dovolává se tu jen toho, že již listy z 20. října 1860 Uhry, Chorvatsko-Slavonsko a Sedmihradsko obdržely obnovení svých ústav v souhlasu s diplomem říjnovým a v jeho mezích. Pro království a země neuherské schvalují se pak opět přiložená zřízení zemská i s volebními řády do zemských sněmů, aby práva a svobody království a zemí rozvíjely se dle potřeb přítomnosti a aby byly uvedeny v souhlas se zájmy říše.

Únorový patent přejal tedy z diplomu ideu ústředního zastupitelstva říše, ale změnil jeho vnější povahu i jeho ústavní postavení. Říšské zastupitelstvo mělo být nyní opět organisováno o dvou komorách, panské a poslanecké. Poprvé v ústavním vývoji Rakouska je tu horní komora organisována jako instituce aristokraticko-konservativní s vyloučením každé volby; taková komora s členy výhradně nezvolenými, jmenovanými a dědičnými, neměla u nás předchůdkyně.

Říšská rada patentu únorového nezachovala kontinuitu s říšskou radou diplomu říjnového. Byla útvarem novým a podstatně jiným. Nebyla již onou kombinací bývalé státní rady s delegáty sněmů zemských, jak tomu mělo být dle diplomu, neměla být složena zároveň z členů jmenovaných a volených, zasedajících pospolu v jediné komoře. Patent únorový odděloval již živly jmenované do zvláštního sboru, připojoval k nim nově sem uvedené elementy dědičné, a tomuto sboru dával ústavně tutéž váhu jako druhé komoře poslanecké, sboru volenému. Sbor jmenovaný a dědičný, panská sněmovna, stal se samostatným parlamentárním orgánem státním.

Pro poslaneckou sněmovnu přijal i patent únorový ještě základní ideu říjnového diplomu, jež neznal přímé volby poslanců bezprostředně voličováním, nýbrž jen delegáty ze sněmů zemských. Patent únorový zachoval tedy ještě pravidelné obesílání říšské rady ze sněmů zemských. Takto poslanecká sněmovna říšská na pohled zdála se komorou zemí, nejsouc tvořena bezprostřední volbou

všeho voličovstva, nýbrž skládajíc se z poslanců, volených ze středu jednotlivých sněmů zemských. Přes tuto zevnější podobu komory zemí nebyla jí však poslanecká sněmovna dle pravé povahy své nikterak. Sněmy zemské musily totiž své delegáty na radu říšskou voliti dle určitých skupin zájmových. Počet říšských poslanců, jež každá země na radu říšskou vysílala měla, rozvržen byl mezi jednotlivé sněmovní kurie volební, mezi velkostatkáře a virilisty, města a obchodní komory i obce venkovské. Dle těchto zájmových kurií konaly se volby poslanců na radu zemské a dle kurií těch měli být také voleni poslanci na radu říšskou ze zemských sněmů. Jakmile delegáti zemských sněmů do říšské rady musili být voleni dle určitých kurií zájmových, stávalo se říšské zastupitelstvo zastoupením těchto zájmových kurií.

Tato soustava zájmového zastoupení na říšské radě byla ovšem přízniva zvláště jedné skupině zájmové — velkostatkářům. Pozemková aristokracie velkostatkářská, která svým dědičným členstvím zajišťovala si již ve sněmovně panské vynikající vliv, obdržela při zájmovém zastoupení i ve sněmovně poslanecké nepoměrně velkou část poslanců a byla tak vlastně zastoupena dvakrát.

Celá tato vyumělkovaná a složitá soustava měla jen pod záminkou nejširšího zastupování zájmů způsobiti, aby na radě říšské zmizel federalistický ráz říše a především, aby všude dostalo se zastoupení i minoritám národností vládou favorizovaných. Pod záminkou ochrany národnostních menšin všemožně podporovány byly elementy, na které vláda chtěla spoléhati: úzkostlivé rozhraničování okresů volebních dle pověstné geometrie Schmerlingovy mělo zajišťovati většímu liberálů německých v kurii městské; zvláště příznivě pochodila města německá nebo podléhající vlivu německému.

Ústava únorová připustila však již možnost odputání říšské rady od sněmů zemských: za mimořádných poměrů mohli být poslanci na radu říšskou subsidiárně voleni i přímo, s obejitím sněmů zemských. Kdyby nastoupily poměry, které by nedopustily obeslání říšské rady některým sněmem zemským, možno vykonati volbu přímo, oprávněnými okresy, městy a korporacemi. Ustanovení toto, jež je předchůdcem pozdějšího zavedení přímých voleb do říšské rady, směřovalo zřejmě proti eventuelnímu opozičnímu zdráhání se určitých sněmů a mělo zaručiti říšské radě, aby byla schopna se usnášeti přes neobeslání se strany odporujících sněmův.

Ústavou únorovou stala se říšská rada sborem konstitučním s poslaneckou sněmovnou, vycházející po případě direktně z voleb lidových; říšská rada nabyla tak rázu skutečné organisace parlamentární a ústava učinila po r. 1860 opět

první krok k zastupitelstvu občanstva. Takto ústava únorová byla první konstituční ústava rakouská, jež došla skutečného provedení, ústava zřízená již i dle moderních vzorů konstitučních, s novodobým parlamentem. Právě také kruhy občanské měly být ústavě získány jejím větším konstitučním liberalismem, jako vůbec trvání ústavy mělo být opřeno o oblibu určitých tříd. Aspoň ta jediná je zásluha únorovky, že hleděla přetvořiti monarchii v konstituční stát, ovšem stále ještě jen dle sesíleného monarchického principu a dle vzorů středoevropských, jmenovitě dle konstitucí států Něm. Spolkem se silnými výhradami na prospěch moci panovnické a se zajištěnou její převahou. Konstitucionalism ústavy únorové rozhodně je větší než říjnového diplomu. Zásluha tato však zakryta je opět úzkostlivým konservatismem a skutečně uznávanou, virtuosní obratností technickou, s jakou ústava hleděla zajistiti hegemonii jediné národnosti.

Zdánlivý liberální konstitucionalism únorovky dosti špatně zakrýval jen bývalou ba ch o v s k o u soustavu »konstitučního absolutismu«, tahy centralistické a silně konservativní a důkladné zbytky bývalé administrativní centralisace byrokratické. Schmeering byl tu vsuknut jen pokračovatelem Ba ch o v ý m, následuje jej v základních ideách i v jejich provádění. Jak málo upřímně asi míněna byla liberální ustanovení nové ústavy, viděti z toho, že ústava ve své úmyslné stručnosti zapoměla také zaručiti nějaká »základní práva« občanská. Teprve zase první rada říšská domáhala se zaručení některých důležitých právních základů ústavního života a z jejich porad vzešly také první zákony o svobodě osobní a ochraně práva domácího z 27. října 1862.

Na to pak vydán je zákon o tisku ze dne 17. prosince 1862, jak toho vyžadovala zajisté žádoucí volnost slova v konstitučním státu, volná kritika vládních jednání a opatření i volnost veřejného mínění při jeho zvýšeném zájmu o věci politické vůbec a parlamentární zvláště. Pohříchnu že zákon, přes to, že obmezil bývalou administrativní libovůli v stálém střežení časopisů a udílení výstrah jim, nedopadl právě liberálně, a o jeho úzký výklad přičinila se pak již praxe ještě méně liberálních úřadů tiskových a státních zástupců. Ostatně bylo by bývalo třeba i ustanovení o immunitě poslanceckých řečí, ve sněmovně pronesených, než veliká byla obava vlády a úřadů před veřejnou kritikou a před tištěným slovem.

Ústava únorová s opatrností na vše pomýšlející hleděla zajistiti vládu i proti parlamentu, kdyby oponoval nebo nechtěl či nemohl býti činným. Užila k tomu dle vzoru pruského opět nařízení s prozatímní mocí zákonnou neboli nařízením z nouze, jak již ústava z 4. března 1849 chtěla je zavést. Ústava březnová připouštěla však nařízení s provisorní mocí

zákonnou jen v míře obmezené: není-li sněm říšský nebo zemský shromážděn a hrozí-li zároveň nebezpečí říši. Naproti tomu § 13. ústavy únorové, přímý to předchůdce pozdějšího pověstného §u 14., praví zcela všeobecně, že, není-li říšská rada právě shromážděna a nastane-li potřeba v oboru její působnosti učiniti pilná opatření, je ministerstvo jen povinno, nejbližší radě říšské vyložiti příčiny a účinky opatření. O nějaké odpovědnosti ministrů není řeči, a účinky opatření, není tu zmínky, že by říšská rada nebylo tu žádných obmezení, není tu zmínky, že by říšská rada byla aspoň povolána dodatečně schvalovati či neschvalovati nařízení z nouze. Ovšem ústava březnová z r. 1849 připouštěla nařízení z nouze i v zákonodárství zemském, ústava únorová jen v říšském. Než podle únorového § 13. mohla vůbec i ústava sama býti měněna nařízením z nouze. Změna základních zákonů státních nařízením z nouze nebyla vyloučena — § 13. byl skutečný »paragraf oktrojirkový«. Užíváním nařízení z nouze podávala se vládě rozsáhlá možnost vládnouti po absolutisticku, bez odpovědnosti.

Jaké bylo nyní postavení říšského konstitučního zastupitelstva, říšské rady, k jednotlivým zemím a jak byly rozděleny kompetence mezi říšskou radou a zemské sněmy? Únorová ústava organizovala říšské zastupitelstvo s dvojitou hlediškou a pro dvoji ústavní funkce. Říšská rada měla totiž býti buď širší nebo užší radou říšskou, dle toho, měla-li být zastupitelstvem říše veškeré, celého mocnářství, nebo jen zastupitelstvem pro země neuherské, předlitavské. Na širší radě říšské měli brát účastenství též členové ze zemí uherských, na užší jen zástupcové ze zemí předlitavských.

Při vyměření kompetence širší či celkové říšské rady držela se ústava únorová direktivy a vymezení diplomu říjnového. Naproti Uhrám nedala se ostatně příslušnost širší rady říšské, tak jak byla uvedena v diplomu, již rozšiřovati, protože listy z 20. října 1860 přiznávaly Uhrám plné a vlastní zákonodárství konstituční ve všech jejich záležitostech, se samojedinou výjimkou oněch záležitostí, které diplom za společné a celofíšské byl prohlásil.

Širší, celková či veškera rada říšská měla dle ústavy zabírat v obor své působnosti »veškery předměty zákonodárství vztahující se na práva, povinnosti a zájmy, jež v šem království a zemím jsou společny«. Jako podle diplomu byla by se věcná příslušnost celkové rady říšské vztahovala hlavně na záležitosti vojenské a společné finance, jakož i záležitosti obchodní a komunikační, jejichž společenství vyžadováno bylo postavením monarchie celkové v mezistátních stycích obchodních a v poměrech mezinárodního trhu.

Uchytkou nejvíce významnou, již ústava únorová zvrátila zásady diplomu říjnového a ve které se neklamně projevil

centralistický smysl únorovky, bylo zavedení ústavního sboru, zvaného užší říšskou radou. Ústava únorová dovolává se sice toho, že dle diplomu ony legislativní předměty, jež »všem královstvím a zemím vyjma země koruny uherské« jsou společny, mají náležeti k působnosti říšské rady bez účastenství zástupcův uherských. Tyto záležitosti »zemím neuherským společně« však ústava únorová jednotlivě nevypočítala, nýbrž prohlásila beze všeho, »že tedy užší říšské radě přísluší všechny legislativní záležitosti, které nebudou v zemských zřízeních výslovně vyhrazeny jednotlivým sněmům zemským«.

Tu země předlitavské zbavují se již své základní příslušnosti na prospěch užší rady říšské. I mají pak nad sebou mimo širší radu ještě užší radu říšskou, jakožto zvláštní dílčí parlament jen pro ně fungující. Všechny záležitosti, společné zemím »na užší radě říšské zastoupeným«, mají být nyní pravidelně a soustavně vyřizovány užší radou říšskou. Tato má nyní pravidelnosti svých funkcí udržovati legislativní jednotu zemí předlitavských. Ústava únorová neobmezila příslušnost užší říšské rady jen na ony záležitosti, o nichž se dalo historicky prokázat, že pro země předlitavské bývaly společně opatřovány a vyřizovány, nýbrž přiznala užší radě vůbec generální kompetenci zákonodárnou.

Ústava únorová převrátila tak princip říjnového diplomu; dle diplomu byly země uznány za základní zákonodárné činitele a zemím náležela původní a plná účast na zákonodárství. Dle zásad diplomu i kompetence užší rady říšské měla být odvozena jen ze všeobecné kompetenční plnoprávnosti sněmů zemských. Než dle ústavy únorové naopak příslušnost zemských sněmů předlitavských odvozuje se ze zákonodárné plnoprávnosti užší rady říšské.

A tak položeny jsou tu již základy k příštím dualismu: zemské zákonodárství sněmů v zemích uherských zůstává plné a neobmezené, tak jak bylo dle diplomu, kdežto nad zeměmi předlitavskými vytváří se ještě samostatný partikulární či dílčí parlament předlitavský. Poměr neuherských zemí k říši celkové je v oboru příslušnosti užší říšské rady sprostředkován ještě jednou státoprávní institucí, totiž užší radou říšskou. Poměr zemí předlitavských k říši ústřední není již přímý, jakým je poměr zemí uherských.

Při této snaze snížení význam předlitavských sněmů zemských nedalo se ovšem čekati, že by země v celkovém ústrojí říšském byly obdržely nějaké význačné postavení. Než základní idea říjnového diplomu zachránila i v ústavě únorové zemím přece ještě cenné části vlastního ústavního práva. Při všem tuhém centralismu ve směru státu jednotného ústava únorová přece uznala země za zvláštní útvary státoprávní

tím, že jim všem dala skutečné konstituční orgány zákonodárné, a to orgány, jaké jinak mají jen státy, orgány, jež vykonávají funkce státní povahy. Všechny země bez rozdílu, největší i nejmenší rovnoprávně, obdržely vlastní ústavy, které jsou základním zákonem státním pro každou jednotlivou zemi. Zřízení zemské může pak na sněmu zemském býti změněno jen ve formě, jaké vyžaduje změna základních zákonů státních.

Historických zvláštních práv jednotlivých zemí a zemských skupin ústava ovšem v nejmenším neobnovovala, tak že dle ústavy únorové státoprávní postavení zemí nemá přesahovati okruh jejich stejných oktroyovaných ústav. Co do věci, materiálně, byla však působnost a ostražitost takovou, zemských vyměřena opět s úzkostí a ostražitostí takovou, aby zůstala co nejméně významnou a nemohla býti zeměmi rozšiřována. Dle zemských zřízení ústavy únorové mají země jen tutéž příslušnost, jakou chtěl dáti již Bach ve svých zřízeních z r. 1849. Zákonodárná a správní působnost sněmů zemských určena byla v zemských zřízeních únorových tímž slovy, jako v ústavě ze dne 4. března 1849.

Totéž platí o volebních řádech zemských. Jsou to ony neblaze známé volební řády se svojí pověstnou volební geometrií a se svými stavovskými kuriemi, ony řády tak favorisující velkostatky a střední třídy měšťanské, německé a známé vychováním nebo studiem. Zavedením nepoměrně vysokého cenzu volebního zaručovala se převaha majetkovým zájmům dle výše placených daní přímých. Obratným sestavením volebních okresů hleděly se utvrditi posice vládním živlům konservativním, liberálnímu měšťanstvu a průmyslu i obchodu německému.

Ústava únorová byla zase jedna z ústav rakouských, která za předmět své úpravy neměla skutečné Rakousko. Proti ústavě únorové také propukl hned prudký odpor v Uhrách. Sněm chorvatský odepřel rovněž obeslati vídeňskou radu říšskou. Ze Sedmihradska zástupcové také nepřišli a rozumí se, že ani zástupcové z království lombardsko-venátského nikdy ve Vídni se neobjevili. Italové odmítli vládou nabízený zemský statut, vláda pak se neodvážila jich k něčemu nutiti. Když takto k prvnímu zasedání nepřišli zástupcové ani z uherských ani z italských zemí, vláda začala odbyvati říšský sněm aspoň s poslanci z těch zemí, které říšskou radu obeslaly.

Tak umožňována byla vláda Schmerlingova za podpory centralistů a liberálů německých, majících v ruce většinu parlamentu. Než iluze liberálů a zástupců měšťanských stran německých o vládě začaly hned po prvním zasedání parlamentu blednouti. Nastupovalo zklamání, když vláda pomíjela snahy stran o liberálnější vybudování ústavních insti-

tucí a když stále více ukazovala se ve své pravé podobě byrokratické a policejné autoritářské. Vztahy německých liberálů k vládě stávaly se chladnými, poměr mezi ministerstvem a stranami parlamentu byl stále více napiatý, až při třetím zasedání říšské rady propukalo již zjevně nepřátelství, věstící blízkou roztržku. Přispělo k tomu nejvíce stálé zneužívání nařízení z nouze dle § 13. a porušování práv parlamentu tímto skrytým absolutismem, při němž parlament nebýval uznán ani za hodna, aby mohl uděliti své dodatečné schválení. Na konec opustily Schmerlinga i jeho strany nejméně, a vláda při návrhu na změnu § 13. utrpěla velkou porážku přijetím návrhu.

Národnostní otázky rovněž nepodařilo se vládě upokojiti; otázka česká a uherská bouřily stejnou silou. Odpor Uhřů nezlomila vláda ani vojenskými soudy, ani exekucemi. Pro stále neúspěchy pominula i důvěra. Začaly se zase pomalu uplatňovat vlivy, jež únorovou ústavou tak bezohledně byly zatlačovány. Vlivy uherské i elementy federalistické vstupovaly opět do popředí. Ústavní spor s Uhrami stal se příčinou neprovedení ústavy únorové a konečně i příčinou krise, jež přivedla pád celé Schmerlingovy bezohledné politiky. V dědictví tvůrce ústavy únorové nastoupil Belcredi, v jehož povolání autonomisté kladli naději, že dojde k uznání státoprávního postavení zemí, aspoň v některém směru, dle zásad říjnového diplomu. Než především mělo dojít ku smíru s Uhry, jejichž působivá oposice zmařila provedení únorové ústavy. Proto manifest z 20. září 1865 prohlásil, že k vyrovnaní ústavního sporu uherského budou diplom říjnový i ústava únorová předloženy k přijetí sněmu uherskému a chorvatskému. Poněvadž pak je právně nemožno, aby též ústavní zákon v jedné části říše byl předmětem vyjednávání a v druhých zemích aby závazně platil, zastavuje se platnost únorového zákona o zastupitelstvu říše i pro země předlitavské.

Dojde-li se uspokojivých výsledků vyjednávání se sněmem uherským a chorvatským, když totiž oba sněmy usnesou se na takových modifikacích ústavy, aby je bylo lze srovnati s jednotou říše, předloží se výsledky vyjednávání i zákonným zástupcům ostatních království a zemí, aby slyšen byl jejich stejně závazný výrok. Zástupci zemí míněny byly zemské sněmy. Nové ústavní uspořádání říše mělo se takto dít i se slyšením sněmův, ale tyto měly míti vliv pouze poradný. Ježto při nové revisi ústavy mělo se dostati hlasu také sněmům zemským, spatřován byl v prozatímném suspendování ústavy návrat k autonomistickému »duchu« říjnového diplomu, tím spíše, když záříjový manifest v úvodu hlásal, že jednota říše má být pojištěna též uznáním odlišnosti jednotlivých dílů mocnářství a jejich různého dějinného

vývoje právního, a že zaručeno má být právo národů spolupůsobiti v zákonodárství.

Než fakticky byla ústava zastavena jen k vůli snazšímu řešení ústavního sporu uherského. S ostatními zeměmi se vůbec nevyjednávalo. Ani sušem český neměl příležitosti zdůrazniti svá přání. Po válce r. 1866 zhoršilo se přirozeně ještě více postavení vládních kruhů naproti požadavkům uherským. I centralistické kruhy zemí předlitavsku mohly zachrániti a k dualismu, aby aspoň v Předlitavsku mohly udržeti starý centralism s rázem německým a převahou německé národnosti. Vláda Belcrediova učinila sice ještě poslední pokus, aby váha požadavkův uherských poněkud byla paralysována ústavním vlivem ostatních zemí. Patentem z 2. ledna 1867 svoláno bylo mimořádné shromáždění říšské rady, jejíž poslanecká sněmovna měla být obědlena výhradně ze zemských sněmů předlitavských. Svolání dělo se výslovně za účelem, aby otázka uherská řešena byla i za spolupůsobení zemí předlitavských. Kompetence této mimořádné rady měla však být jen poradná. Sněmy zemské měly své delegáty do mimořádné rady voliti prostou volbou ze svého středu. Tímto způsobem byla by mimořádné radě říšské bývala zaručena autonomistická majorita ze zemí slovanských.

Než ke skutečnému sestoupení se mimořádné rady již nedošlo. Bez ohledu na země předlitavské, za nové éry, v níž rozhodující vliv připadl zahraničnímu ministru Beustovi, po změně ministerstva, podal Beust již Deákovi ruku ke smíru, jímž ústavní spor byl vyřízen ve smyslu uherských požadavkův o úplnou restauraci státní povahy koruny Uherské.

Bývalé ústřední zastupitelstvo říšské začalo se redukovati jen na Předlitavsko. Vláda skutečně také zredukovala ideu ústředního zastupitelstva říšského na ústřední zastupitelstvo pro Předlitavsko: svolala beze všeho užší říšskou radu dle ústavy únorové a předložila jí k přijetí obsah ujednání se sněmem uherským. Bývalá užší rada říšská byla tak prohlášena za příslušnou prostě pro všechny říšské záležitosti, které nebyly vyrovnáním uherským vytčeny jako společné věci obou státův. Obdržela tak kompetence, kterými původně nadána byla širší rada a začala se sama také přímo pokládati za nástupkyni širší rady říšské. Užší říšská rada pak zasedala dále i po přijetí vyrovnání uherského a měla se již i za oprávněnu zříditi ústavu nového státního útvaru předlitavského a uspořádati nově jeho státoprávní poměry. Stalo se tak řadou zákonů, jež tvoří ústavu prosincovou. Ústava prosincová po padesát let tvořila základy státního a ústavního zřízení posledního Rakouska, stále podrobena jsouc otřesům bojů národnostních.

§ 13. Ústava prosincová.

Když vláda po vyrovnání s Uhry patentem z 20. dubna 1867 svolala bývalou užší radu říšskou na 20. května 1867 předložila jí čtyři zákonné předlohy: návrh zákonný, jímž mění se zákon o zastupitelstvu říše z 26. února 1861 — neboli říšské zastupitelstvo musilo se nyní obmeziti již jen na země předlitavské — dále již dříve žádaný návrh na změnu § 13. ústavy únorové o nařízeních z nouze, návrh zákonný o ministerské zodpovědnosti a předlohu o záležitostech společných. Vláda odhodlala se, aby získala německé liberální vyjítí hned předem vstříc jejich hlavním přáním po zavedení určitých ústavních zařízení. Zvláště zvolení ústavní výbor pro tyto předlohy vypracoval však ještě čtyři jiné předlohy: o všeobecných právech občanů státních, o dosazení soudu říšského, o moci soudcovské a o moci vládní a výkoně.

Hned ještě 16. července 1867 sankcionován a vydán je zákon, jímž mění se § 13. ústavy únorové o nařízeních z nouze. Užívání paragrafu nouzového stěžovalo se dosti silnými kautelami, směřujícími ve prospěch parlamentu. Jmenovitě mělo se zameziti ono zneužívání nařízení nouzových, jaké zaváděl Schmerling v případech, kdy parlament byl sice shromážděn, ale pro určitou záležitost nebyl kompetentním (jako když shromážděný parlament byl pouze užší radou říšskou a šlo o záležitost celoříšskou, spadající do příslušnosti širší rady). Hned také 25. července 1867 obdržel sankci zákon o zodpovědnosti ministrů před zvláštním státním dvorem soudním, jeden z oněch zákonů, jež parlament konečně přece vynutil.

Konečně 21. prosince 1867 došly sankce a vyhlášeny byly i ostatní ústavní zákony, a to: státní základní zákon o zastupitelstvu říše, základní zákon o všeobecných právech občanů státních, státní základní zákony o dosazení soudu říšského, o moci soudcovské a o vykonávání moci vládní a výkoně.

Bylo pochopitelné, když nové ministerstvo uherské jako se vytvářeti moderní zařízení státu uherského, že také v říšské radě předlitavské pronikala přání, aby i parlament předlitavský byl nadán ústavními právy stejné ceny a váhy, jako aby ústavnímu životu v západní polovici říše dostalo se všech garancí, jimiž neztenčené trvání ústavnosti by bylo plně zajištěno. Parlament z vlastní iniciativy s chvatem začal se starat o vyplnění mezer ústavního a právního řádu, o překot hleděl zavésti nové ústavní formy a udělat pořádek ve zmátených záležitostech státních, jmenovitě finančních, rozrušených náhlým přetvořením monarchie dle uherského vyrovnání a příběhy válečnými. Ve výborech parlamentních hromadily se řady iniciativních návrhů, zákonodárných popudů a zákonných předloh.

Vláda, vzavši si ostatně poučení z pádu Schmerlingova a z mezidobí vlády Belcrediovy, nestavěla se celkem proti těmto liberálním předlohám a návrhům poslanecké sněmovny. Viděla, že jí nezbude, než opírat se opět o liberální Němce jako o jedinou stranu v pravdě »ústavověrnou« a centralistickou, stojící vždy pohotově proti jakýmkoli protestům federalistů českých i polských. Ostatně vláda věděla, že hlasy starých německých liberálů k vyrovnání uherskému a jejich přivolení k dualismu získá, když vyhová jejich touhám po udržení německého panství a když jim zaručí, že německý živel podrží trvalou supremacii v novém Předlitavsku.

Tak říšská rada spěšně usnesla se na řadě změn ve smyslu konstitučním a na celé řadě speciálních zákonů o jednotlivých svobodomyšlných zřízeních ústavních. Justice oddělena je od správy, slíben je zvláštní správní dvůr soudní na právní ochranu proti rozhodnutím a opatřením úřadů správních, zřizuje se říšský soud jako nejvyšší tribunál práva veřejného, jemuž přísluší i ochrana práv politických občanů státních, moc výkonná vykonává se má jen za spolupůsobení zodpovědných ministrů, každý vládní akt vyžaduje nyní spolupodpisu zodpovědného ministra. Revidovaný zákon o zastupitelstvu říše odstranil také jmenování předsednictva poslanecké sněmovny, předsednictvo mělo být nadále voľeno poslaneckou sněmovnou samou.

Instituce státní rady po uzákonění ministerské zodpovědnosti nedala se srovnati s ústavností i byla odstraněna rovněž. Parlament obdržel nyní dle svého přání právo ročního povolování berní a kontingentu branců, aby se v právech svých snadněji vyrovnati mohl parlamentu uherskému. Rozšiřoval atributy své moci, aby si zajistil paritu. Poslanecká sněmovna vyjednala také zavedení soudů porotních, usnesla se na právu spolkovém a shromažďovacím (zákony z 15. listopadu 1867), přijala dále dvě novelly k trestnímu zákonu, jimiž reformováno bylo jmenovitě vykonávání trestů, odstraněno trestání tělesné a zmírněny následky odsouzení (zákony také z 15. listopadu 1867). Konečně opřela se poslanecká sněmovna rázně konkordátu z r. 1855, jmenovitě tomu, aby soudnictví ve věcech manželských vykonáváno bylo soudy církevními, jak konkordát ustanovoval. Ujednala nejen znovuzavedení občanského, světského soudnictví státními soudy dle manželského práva rakouského na místo dle práva církevního, nýbrž usnesla se i na vydání příštích zákonů, jimiž by vymaněno bylo školství z područí církevního, upraveny byly poměry mezikonfesionální a zavedeno podpůrné uzavírání sňatků civilních. Rovnost vyznání a svoboda víry je zaručena výslovně. Ústavní výbor rozhodl se také přijati do ústavy výslovné ustanovení o rovnoprávnosti národností a rovném

právu jazykovém, aby zaručena byla »občanská svoboda národnostní«.

Ústava rozšířením práv občanských a lepším zaručením jejich ochrany znamenala tedy skutečně pokrok ve směru liberálním a konstitučním, i pokrok ve směru moderního parlamentarismu, ale na druhé straně přejímala jako dědictví únorovky snahu, zajistiti panství žvlům vládně konservativním a centralistickým a hegemonii národnostem favorisovaným, především ovšem Němcům: v Uhrách národnost maďarská, v Předlitavsku německá měla udávat ráz státního útvaru. Bývalý celoříšský centralism monarchie ústřední byl jen zredukován na centralism předlitavský, když v monarchii celkové se provésti nedal.

Ústava byla sice opatřena katalogem základních práv státoobčanských, slibovala i zaváděla zařízení, spočívající na ideách státu právního, ale záleželo na provádění, nemá-li vše zůstatí jen na papíře. A tu provádění ústavy a účinnost ústavních svobod a zřízení nejširší měrou byla učiněna závislou na vůli vládní centralistické exekutivy, postupující všude dle stejné šablony a dle úzkoprských tradic, a na vůli parlamentní majority, zaručené žvlům, přejícím vytvoření uniformního státu. Stará polovičatost byrokratické administrativy byla dědičnou chybou, jež snižovala opět skutečnou cenu nové ústavnosti; byrokracie vždy špatně si zvykala na nové ústavní zákony. Se značnou námahou vybojované svobody nalezly vždy dosti malicherných vykladačů, kteří ve vyjezděných kolejkách byrokratické agendy administrativní dovedli i zaručená ústavní práva zbavovati jejich pravé účinnosti — stačí připomenouti otázku národnostní a jazykové rovnoprávnosti — a tak uměle zdržovali pokrok od starého státu policejního k modernímu státu právnímu a první kroky k nové ústavnosti obraceli hned zase pečlivě zpátky.

Když dosavadní svazek celkové monarchie ústřední ustoupil a začal se přetvořovati ve směru smluvního spojení dvou rovnoprávných států, předlitavského a uherského, nastala také nutnost upravití poměr nově utvořeného státního útvaru předlitavského ku státu uherskému. Říšská rada užší, pozdě svolaná vládou, po jednostranném přijetí a sankcionování uherského vyrovnání octla se před hotovým faktem, aniž byla s to dříve se vysloviti; mohla již jen dodatečně přistoupiti k onomu faktu, že zemím neuherským je seskupiti se v nový státní celek, koordinovaný uznanému státu uherskému. Nemohla na vyrovnání ničeho měniti, když uznání státní samostatnosti uherské bylo přímým předpokladem dualismu; nezbylo jí než omluviti svůj souhlas a přijetí předložením tímto stavem donucení, v němž se octla.

Naproti restituovanému státu uherskému octl se náhle mechanický aggregat »království a zemí na užší radě říšské

zastoupených«, a z nich utvořen byl nový stát. Bylo nyní třeba vyměřiti obor společných záležitostí obou států, čili společných záležitostí monarchie. Téhož dne s ostatními ústavními zákony, 21. prosince 1867, vydán byl také zákon o záležitostech společných všem zemím rakousko-uherské monarchie. Na to pak upraveny byly mezi oběma státy, uherským a předlitavským, zvláštními zákony poměry, vztahující se na věci finanční a hospodářské. Již zákonem z 16. července 1867 opatřeno bylo totiž vyslání zvláštní deputace, kteráž by vyjednávala s deputací sněmu uherského o příspěvcích obou států na společné záležitosti a o podílu zemí uherských na společných dluhích státních. Jednáním obou deputací ujednan byl pak zákon z 24. prosince 1867, jenž shodným s korespondujícím zákonem uherským, určil míru příspěvků obou států na společné výdaje až do r. 1877. Jiný zákon z 24. prosince 1867, taktéž shodně s příslušným zákonem uherským, určil příspěvek zemí uherských na obecný společný dluh státní. A konečně třetí zákon z 24. prosince 1867 prohlašoval obchodní a celní smlouvu, mezi oběma státy uzavřenou. Souhrnem všech těchto zákonů, jež tvoří »ústavu prosincovou«, upravena je ústavní organisace nového státu předlitavského i nového svazku celé monarchie.

§ 14. Revise ústavy prosincové.

Proti ústavě prosincové veden byl odpor se strany federalistické, zvláště se strany české a polské.

Kruhy vládně centralistické a ústavověrné, kteréž přály si, aby ústava se plně vžila a zůstala jediným platným pramenem státoprávní organisace říšskopředlitavské, reagovaly na všechny federalistické snahy jen stálým voláním po obligatorním a permanentním zavedení přímých voleb do rady říšské. Říšská rada měla složením svým státi se úplně nezávislou na sněmech zemských, jichž politický význam v organisaci říše měl takto poklesnouti.

Prvním krokem, kterým vláda směřovala k provedení oněch záměrů, byl říšský zákon o provádění přímých voleb do rady říšské z 29. června 1868.

Výhrada přímých voleb do rady říšské znamenala, že počet poslanců říšských, připadající dle zemských zřízení na jednotlivé kurie a skupiny sněmovní, bude nyní volen přímo sněmovním voličstvem jedné každé kurie a skupiny.

Zákon z r. 1868 stal se základem pozdějšího zákona o volbách přímých z r. 1873.

Po pádu ministerstva Hohenwartova (1871), když koruna sama opět přála konsolidaci jednotného státu předli-

tavského a když kruhy centralistické ve sborech zákonodárných nabyly převahy, užila vláda přímých voleb do rady říšské, aby trvale zjedнала pevnou majoritu straně ústavo- věrné. Přímými volbami vláda chtěla čeliti i pasivní opo- sici jednotlivých zemských sněmů a to nejen tehdy, když by sněmy přímo odepřely říšskou radu obeslati, nýbrž také v případě, že by delegáti sněmem zvolení odmítli svůj mandát na radě říšské vykonávati. Pasivní opo- sici v této formě mělo se zabrániti zákonem z 13. března 1872.

Za rok po vydání tohoto zákona přikročila vláda k tomu, aby říšská rada trvale byla odloučena od sněmů zemských a odpoutána od jejich prostřednictvím. Zákony z 2. dubna 1873 zavedeny byly obligatorní přímé volby do říšské rady. Tyto zákony říšské nahradily obeslací práva zemských sněmů bezprostřednou volbou oprávněných voličů státu předlitavského. Říšská rada nyní výhradně znamená representaci státního lidu předlitavského a říšského celku. Říšská poslanecká sněmovna ztrácela již vůbec i onu vnější podobu shromáždění delegátů z jednotlivých sněmů zemských.

Materielně, věcně či obsahově nerozcházel se volební právo na říšskou radu tehdy ještě s volebním právem do sněmů zemských v jednotlivých zemích, ale bylo založeno na oprávnění voliti do sněmů zemských. Nebylo tedy prozatím ještě ani ve všech zemích jednotně upraveno, nýbrž spočívalo na různých sněmovních řádech volebních v jednotlivých zemích. Situace byla spíše taková, že říšský volební řád prostě prohlásil právě platná volební práva do sněmů zemských i za volební právo pro radu říšskou.

Ale po emancipaci říšského zastupitelstva od zemí nebylo již pochyby, že začne se vytvářeti již zvláštní, samostatné říšské právo volební, neboť se přímo prohlašuje, že změny a úprava řádu volebního do rady říšské díti se mají nadále jen říšskými zákony, tedy neodvisle od úpravy volebního práva do sněmů zemských. Revise říšského řádu volebního případně říšské radě, revise zemských řádů sněmům zemským — v tom odděleno je již říšské a zemské právo volební.

A tak vzniká později po reformách z 1882 a 1896 i materielně, obsahově je dno- tné říšské právo volební, neodvislé od různosti zemského volebního zákonodárství v jednotlivých zemích.

Kdežto zákony z r. 1873 spokojily se jen odloučením říšské rady od sněmů zemských, ponechavše volební právo do rady říšské jinak na základech volebních řádů zemských, šly tyto pozdější revise zákonů o zastupitelstvu říše resp. pozdější úpravy říšského řádu volebního, dále.

Zákony ze 4. října 1882 a ze 14. června 1896 nesly se vůbec za materielním osamostatněním říšského práva volebního od volebních řádů zemských.

Rozšířením říšského práva volebního odchýlil se volební řád říšský vědomě od volebních řádů zemských; chtěl propůjčit volební právo do rady říšské namnoze i těm, kdož volebního práva do sněmů zemských neměli. Normy říšského řádu volebního plní se s a m o s t a t n ý m obsahem, jenž stále více zvyšuje neodvislost říšského práva volebního od volebního práva do sněmů zemských. Konečně pak zavedením všeobecného hlasovacího práva do říšské rady reformou z r. 1907, kdežto na sněmích zemských zůstala dosavadní soustava kuriátní, říšská rada nejvíce se vzdálila dnešních sněmů zemských a postavila se na jiné základy. —

§ 15. České snahy státoprávní po r. 1867.

Formální autonomism prosincové ústavy nemohl uspokojiti federalistických a vlastních státoprávních nároků jednotlivých zemí, jmenovitě českých snah o větší míru politického sebeurčení království, jak by se bylo shodovalo s historickým postavením zemí českých. Ústava znamenala sice pokrok ve směru liberálním, ale na druhé straně přejímala jako dědictví únorové ústavy snahu zajistiti v Předlitavsku převahu živlům centralistickým. Za tohoto stavu věcí nebylo naděje, že by národnostní, autonomistické a státoprávní snahy v zemích českých mohly se domoci významnějšího úspěchu. S české strany, již po dřívějších marných pokusech zjednati si na půdě říšské ústavy sluchu, odpovědělo se konečně pasivním odporem jak proti radě říšské, tak nyní i proti sněmu zemskému, jenž stejně byl zřízením ústavy, kterou české názory státoprávní celou negovaly. Politický program pasivní opo- sice běže si nyní za základ nejen kombinaci autonomismu s federalismem říj. diplomu, nýbrž neustává (po dohodě s dřívějšími zastanci historického práva z řad historické aristokracie) v přední řadě a rozhodně již zdůrazňovati platnost historického práva státního koruny České a staví uznání jeho platnosti v popředí svých požadavkův. Svě důvody proti nepřislusnosti nového předlitavského zastupitelstva rozhodovati o poměrech zemí českých váží program opo- sice nejen již z neústavního základu prosincové říšské rady, nýbrž v první řadě z historických práv koruny České a z uznání historické státní povahy království. Za východiště odporu běže se zásadní pojetí, že historická státní povaha království nemá zaniknouti mezi zeměmi západní polovice říšské, kteráž, nemajíc ani základu právního, nemůže sobě podřizovati historickou samobytnost koruny České.

V politických aktech českých této doby jeví se stále patrněji vlivy názorův o historickém vytváření se ústavy; tak mluví se (jako v adresní debatě na čes. sněmu r. 1867) o zděděném právu státním koruny České, kteréž je výsledkem mnohověké činnosti národní, o zděděných ústavách, o tom, že jen ústavy posvěcené dlouhými věky požívají dostatečné pevnosti a legitimacy, kteráž pro dynastii i pro národ je spravedlná. Mluví se o tom, že historické státoprávní individuality nemohou padnouti za obět libovůli nějaké konstituanty; na proti konstituujícímu shromáždění (říš. rady) má království svá práva a vzpomínky, kontinuitu svého právního vývoje.

Politické akty české, především proslulá státoprávní deklarace z 22. srpna 1868, podaná na českém sněmu, opírají se již důsledně za příkladem uherským o historické státní právo pozitivní, dovozující nepřetržitost práva království až do říj. diplomu. Neprohlašují diplom za konečný pramen práv země na autonomii, nýbrž dovolávají se jeho právě jen proto, že uznal historická práva zemí. Deklarace jmenovitě dovolává se též předního historického práva království voliti krále: právo toto je důkazem, že stát český, jako nezávislá historicko-politická osobnost, není spojen s ostatními zeměmi říše způsobem bezvýmínečným, zničujícím navždy jeho samovládnost, nýbrž jen svazkem nerozlučným potud, pokud trvá dynastie, po jejíž zániku království může utvořiti opět stát samostatný. Připomíná se historický základ spojení království s ostatními zeměmi monarchie; spojení toto historicky zakládá se jen ve společenství dynastie, kdežto dle ústavy nad zeměmi českými oktroyuje se předlitavský sněm ústavodárný; království zbavuje se své povahy historické státoprávní osobnosti a inkorporuje se plně státu předlitavskému. Deklarace, odpírajíc uznati zastupitelstvo předlitavské, ostře neguje nejprve se státoprávního hlediska základy nového uspořádání říše. Staví se vůbec za příkladem uherským na stanovisko, že mezi dynastií a mezi politickým národem českým je smluvní poměr bilaterální, dvoustranný, založený a upravovaný jen vzájemnými úmluvami. Veškeré změny trvalějšího stavu ústavního mohou se dít toliko vzájemnou úmluvou mezi králem a zástupci politického národa. Proto žádný zákonodárný sbor předlitavský není oprávněn závazně upravovati ústavní vnitřní poměry království a zbavovati království jeho historického práva sebeurčení.

Historické království České, kteréž nepřestalo dosud na základě svých historických práv býti samostatnou státoprávní osobností, má nyní pozbyti této své povahy, má se státi provincií neoprávněného státu předlitavského a má s tímto vstoupiti v jednotu reální, kdežto posud s jinými zeměmi rakouskými nemávalo jiného státoprávního spojení, než spole-

čenství dědičné dynastie. Nyní však odnímá se království jeho odvěké právo samovládnosti a dokonce i ústavou prosincovou zbavuje se všelikého bezprostředního účasti se v projednávání společných záležitostí celorišských. Koruna Česká nebyla nikdy v reální unii s nějakým státem předlitavským, nýbrž byla s celou říší jen ve spojení dynasti-ckém, vždy bez újmy samostatnosti a zvláštní osobnosti své.

Poukazováním na kontinuitu historické státní povahy království odůvodňovala deklarace požadavky po obnovení oné bývalé povahy a svézákonnosti království a po jeho zvláštní státoprávní organizaci. Podávala jen zásadní všeobecný požadavek; v jakých formách se uznání a obnovení státní povahy království má dít, neoznačovala, nýbrž nabízel se jen cestou úmluv k vyjednávání o nových organizačních formách státoprávního poměru království k říši. Požadavky po obnovení historické státní povahy království a jeho poměru k říši byly ovšem namířeny proti oprávněnosti předlitavského legislativního a administrativního centralismu, a u pak uplatňování vlastního státního práva proti centralismu eo ipso chovalo elementy autonomistické i federalistické a znamenalo stejně snahy po větší politické i národnosti samostatnosti.

Tyto politické snahy české, vyjádřené v deklaraci a ostatních politických aktech, přibližovaly se na začátku let sedmdesátých aspoň částečným svému uskutečnění. Po vystoupení českých zástupců na sněm dosáhli Čechové reskriptem z 26. září 1870 uznání zvláštního státoprávního postavení a poměru království k mocnářství, dosáhli slibu korunovace a slibu, že bude státoprávně zaručena »nedělnost a neodcizitelnost země«, ačkoli jinak panovník stál pevně na stanovisku, že při revisi poměru Čech k mocnářství je vyjítí z neotřesené půdy platné ústavy, říj. diplomu, zákonův únorových a prosincových. Naproti tomu sněm český, maje českou většinu s histor. šlechtou, setrval na základu historického práva státního a práva sebeovládání království, odmítaje uznati předlit. radu říšskou a jsa ochoten své delegace vyslati jen přímo do zastoupení delegací celé říše a jednati delegacemi sněmovními přímo se zástupci zemí ostatních.

Za ministerstva Hohenwartova, když mělo dojít k plnému státoprávnímu vyrovnání s Čechy, uznáno bylo známým reskriptem z 12. září 1871 znovu všeobecně zvláštní státoprávní postavení a povšechně uznána i historická práva království. Opětně dán pak byl slib uznání práv zemských zaručiti korunovací. Sněm český vyzván byl sice, aby se uradil, jak je uspořádati státoprávní poměr království k říši a jak je zvláštní práva země uvést v souhlas s požadavky mocenského postavení říše i s právy zemí ostatních, ale zároveň se připomínalo, že panovníku nelze již se sprostiti závazkův, které vzal na se

vůči ostatním královstvím a zemím předcházejícími akty ústavními, právě platnou ústavou i vyrovnáním uherským. Na uspořádání státoprávního poměru království k monarchii celkové a k státu předlitavskému usnesl se sněm přijati t. ř. fundamentální články.

Jimi dodatečně a formálně království přistupuje k vyrovnání uherskému a uznává definitivně společné záležitosti monarchie celkové. Kdežto deklarace z r. 1868 (za příkladem Deákovým z r. 1861) vycházela pro spojení království s říší z politického pojmu personalní unie, jsouc ochotna k vyrovnání vůbec jen vzájemnými úmluvami, fund. čl. uznávaly již nejen beze všeho dualism a vyrovnací zákony z r. 1867, nýbrž činily materialně i formálně důkladné koncesse ústrojí předlitavského státu. Společné záležitosti celkové říše plně jsou uznány, jakož i delegace říšské, z nichž neuherská delegace měla býti obesílána »způsobem konstitučním« od ostatních království a zemí. Sněm český měl jen přímo vysílati čtvrtinu delegátů. Zastoupení země v delegacích říšských mělo tak býti přímé. Všechny záležitosti, které se týkají království České a které nebyly prohlášeny za společné všem zemím celého mocnářství, celkově říši, náležejí zásadně do zákonodárství českého sněmu a do správ y české vlády zemské.

Avšak tu již přece činí se koncesse na prospěch zvláštního zastupitelstva předlitavského. Uznávají fund. čl., že jsou záležitosti jen zemím neuherským společné, které tedy toho vyžadují, aby společně byly projednávány; i je království ochotno, že se umluví s ostatními zeměmi neuherskými, aby tyto záležitosti, jen zemím neuherským společné, byly vyřizovány na zvláštním sněmu či sjezdu delegátův, volených jen sněmy neuherskými. Za záležitosti, jen zemím neuherským společné, prohlašují se jednak ony, které podle vyrovnání uherského je v obou polovicích říše upravovati dle stejných zásad, jednak vůbec značná část oněch předmětův, jejichž úpravu prosincová ústava vyhradila říšské radě, jako záležitosti branné, finanční, obchodní, komunikační.

Uprava zákonodárná těchto předlitavských společných záležitostí příslušetí bude předlitavskému sněmu či sjezdu zemských sněmovních delegátův, správa záležitostí těch pak vznesena bude na odborná ministerstva předlitavská. Spíše by se bylo dalo čekat, že fundamentální články navrhnou v předlitavských společných záležitostech jen jednotu zákonodárství, kdežto správu vůbec že budou hleděti decentralisovati zásadním příkázáním i některých oborů předlitavské správy k výkonu vlastním úřadům zemským. Vedle předlitavských odborných ministrů mají ovšem býti členy téhož ministerstva ještě zvláštní ministři zemští či dvorští kancléřové, jako nej-

vyšší správní orgánové pro jednotlivé země. Český dvorský kancléř, jako člen společného předlitavského ministerstva, bude prováděti zákony, usnesené na sjezdu delegátů předlitavských, svými podřízenými úřady a, jako nejvyšší správní orgán zemský, bude opět ve svých rukou soustřeďovati správu záležitostí, náležejících zákonodárství zemskému, a to uvnitř všech zemí koruny České, aby tak zachován byl svazek zemí českých aspoň jednotnou exekutivou a společnou správou ústřední v oboru záležitostí zemských.

Poslanecká sněmovna říšské rady měla se přeměnití jen v pouhý kongres delegátů předlitavských zemských sněmův (asi jako dle říjnového diplomu); na místo panské sněmovny představovaly si fundamentální články senát, jenž měl býti složen též z členův, které by koruna jmenovala z terna každým sněmem předlitavským navrhovaného. Působností senátu bylo by vyřizovati některé záležitosti říšské (jako schvalovati státní smlouvy), pak záležitosti, které se týkají vzájemných poměrův a povinností jednotlivých zemí, a jako státní soud rozhodovati spory o příslušnost mezi zemskými sněmy a sjezdem delegátův. Měl míti i vliv poradný jako státní rada. Ve všech záležitostech, které se týkají státoprávního postavení koruny České, sněmu českému se vyhrazuje přívolení. Vůbec fundamentální články jako základní zákon království mohou býti měněny jen s přívolením sněmu českého. Jako ve vyrovnání uherském a chorvatském přealy i fundamentální články nevhodný způsob kvotového přispívání na společný rozpočet a říšské záležitosti, chtějíce tak finanční samostatnost země pojistiti co nejvíce.

Formulace fundamentálek znamenala ovšem značný pokrok proti neurčitosti říjnového diplomu a jeho zásad; nyní výslovně má býti zřízena vlastní exekutiva pro zemi v oboru zemského zákonodárství, pojišťuje se zemi ústavní a organizační samostatnost vlastní ústavou a samostatným zemským organismem vlastních úřadů státních. Důsledně pamatováno bylo na to, aby zemi jako zvláštnímu státoprávnímu útvaru zaručena byla ústavní samostatnost a volnost: při každé změně ústavy a při každé změně státoprávních poměrů země k říši zachován a zaručen byl zemi samostatný hlas a právo sebeurčení, připadající k výkonu zástupcům zemského sněmu. Země se zabezpečovala před jednostranným oktroyováním vyšší vůle říšské. Byl by tedy, ač v nové, důkladně modifikované formě, a do určité míry, fundamentálkami vyznačené, přece obnoven historicky státoprávní útvar království Českého a z části (jednotou správy českého kancléře) i zemí koruny České. Rozdíl proti dřívějšímu stavu byl pak v tom, že před fundamentálními články státoprávní formace monarchie celkové i před-

litavského státu děla se bez hlasu a schválení zástupcův země a sněmu českého, nyní pak ve fundamentálních člancích sněm zemský dával dodatečné své formální přivolení k dualismu.

Naproti deklaraci z 1868 znamenají fundamentální články ustupování od původního historicko-státoprávního programu; jmenovitě ustupuje nyní ve fundamentálních člancích státoprávní pojetí monarchie jako historické unie tří koordinovaných zemských skupin; dualism i tužší spojení českých zemí s neuherskými vůči zemím uherským se uznává. Taktéž ustupuje názor deklarace o pouhém dynastickém a personálním spojení království s ostatními zeměmi monarchie; naopak, fundamentální články, majíce nyní za úkol detailně vymezití státoprávní postavení království k říši, uchýlily se od deklarace v nazírání na spojení zemí českých s monarchií a přijaly celkem úzké státoprávní spojení království se zeměmi předlitavskými. Přijaly podřízené se legislativním kompetencím předlitavského sjezdu delegátův i předlitavským společným ministerstvům jako orgánům správy ve společných věcech předlitavských.

A tak v širokém oboru společných záležitostí předlitavských stálo království v poměru rozsáhlé právní odvislosti od nadřízeného útvaru předlitavského, ztrácelo tu samostatný ráz a bylo jen částí širšího státoprávního svazku, jehož nadřízená oprávnění zasahovala zemi přímo. Na venek, jmenovitě v poměru k zemím uherským, bylo by království tvořilo s ostatními předlitavskými zeměmi přece jen jedině společenství státní. Federalism fundamentálních článků konec konců nešel dále než (k významnému ovšem) rozšíření legislativních kompetencí sněmu, k rozšíření autonomie zemské a k zřízení nových samostatných státních orgánů zemských pro jednotlivé obory zemských funkcí. Federalism tento nebyl nikterak ještě nebezpečným širším svazku celkové říše, ani svazku předlitavského státu, jenž ovšem byl by se dle zásad fundamentálních článků přiblížil k povaze státu složeného; přes to však, že fundamentální články hleděly se takto všemožně srovnati s dualismem a kompromisovati s předlitavským centralismem, bylo vyrovnání s Čechy zmařeno.

§ 16. Vývoj práva volebního.

Ustava únorová (Schmerlingova z r. 1861), dle níž poslanecká sněmovna rady říšské byla tvořena ještě oběsláním ze sněmův zemských, zaváděla dle soustavy zastoupení zájmového čtyři třídy voličské, čtyři kurie: velkostatkářskou, komor obchodních a živnostenských, měst a venkova.

V kurii měst a míst průmyslových celkem řídilo se volební právo zásadou, že volební právo do zemského

sněmu závisí na volebním právu do zastupitelstva obecního. V obcích o třech sborech voličských měli volební právo do zemského sněmu voličové prvního a druhého sboru; v obcích, kde nebyly tři volební sbory, měly do zemského sněmu volební právo prvé dvě třetiny voličů, seřazených dle výše placených berní přímých. Mimo tyto volili v městech ještě poplatníci desetizlatoví z třetího sboru.

Při této souvislosti a spojitosti volebního práva do sněmů zemských s volebním právem do obcí ve většině zemí zůstalo až do 1918. Jen že pozdějšími reformami volebních řádů zemských došlo v jednotlivých zemích k četným změnám a k rozšíření okruhu voličstva. Tak census ve všech skoro zemích v kurii měst a venkova byl značně snížen, z většiny nepřesahoval již obnosu 10 K, v Čechách a na Moravě snížen je i na 8 K, tak že celkem ve většině zemí volební právo příslušelo prostě poplatníkům osmi- a desetikorunovým, vedle těch, kdož náleželi do obecních sborů voličských a někde vůbec bez ohledu na sbory obecní. Mimo to příznáno je volební právo do sněmů zemských také »honoracím«, které měly volební právo do obcí; uděluje se tu volební právo buď na základě zastávání úřadu, nabytí hodností akademických, dále příslušníkův stavu duchovního a učitelského, tedy na základě určitého osobního a společenského postavení, na základě hodností a povolání.

Ke čtyřem dosavadním kuriím připojila některá zřízení zemská v poslední době také ještě všeobecnou třídu voličskou; tak tomu bylo od r. 1905 na Moravě. Na Moravě příslušelo ve všeobecné třídě voličské volební právo každému svéprávnému, kdo dokonal 24. rok, nebyl z volebního práva vyloučen a nejméně po 6 měsícův v obci bydlel. Ve všeobecné třídě voličské připouštělo se i pluralitní právo volební: voličové ostatních kurií mohli volit zároveň i v kurii všeobecné.

Zastoupením dle kurií řídilo se také celé složení sněmův zemských. Stále byli tu virilisté, arcibiskupové a biskupové, rektori universit a poslanci volení z kurie velkostatkářské, městské, obch. komor a venkovské. V Čechách měl sněm zemský členů 242, na Moravě 151, ve Slezsku 31. V Čechách připadlo na velkostatkáře a virilisty poslanců 76, na města 72, na venkov 79 a obchodní komory 15. Na Moravě pak na velkostatkáře a virilisty 32, na města 40, na obchodní komory 6, na venkov 53 a na všeobecnou třídu voličskou 20. Na Moravě opravou zemského zřízení z 1905 rozdělení jsou poslanci dle národnosti: v kurii městské bylo 20 poslanců českých, 20 německých, v kurii venkovské 39 českých, 14 německých, ve všeobecné třídě voličské 14 českých, 6 německých. Při volbách, které měl vykonávati sněm sám, jako při volbě do zemského výboru, do odborů

sněmovních a do správy zemských ústavů, rozestupovali se poslanci na 3 kurie: velkostatkářskou, českou a německou; do české máleželi, všichni čeští poslanci kurie městské, venkovské a všeobecné, do německé kurie pak němečtí poslanci z těchže kurií.

Volební právo do říšské rady bylo v r. 1873 odloučeno od zemských sněmů zavedením přímých voleb do říšské rady, ale volební řád říšský přijal tehdy ještě ustanovení jednotlivých volebních řádů zemských a odkázal prostě na předpisy jejich o právu volebním. V r. 1882 říšské právo volební teprve učiněno bylo nezávislým na ustanoveních zemských řádů volebních potud, že census ve městech a obcích venkovských pro volby do říšské rady samostatně snížen byl na 5 zl. bez ohledu na volební řády zemské. V zemích, kde census pro volby zemské byl vyšší, obdrželi tak volební právo do říšské rady i ti, kdož volebního práva do sněmů zemských neměli. Další snížení výše placených berní přímých následovalo v roce 1896. Census tehdy snížen byl pro volby do říšské rady v kurii měst a venkova na 8 K. V r. 1896 zřízena je také pátá všeobecná třída voličská, pátá kurie voličů do říšské rady. V této kurii měl volební právo každý muž, jenž dokonal 24 rok a nejméně po 6 měsíců v obci bydlil. Ve všeobecné třídě voličské mohli volit spolu zároveň také voliči ostatních čtyř kurií; kumulace práva volebního byla zde připuštěna.

V kurii venkovské říšské rady dlouho se udržoval nepřímý způsob volby, ježto býval v této kurii také zaveden do zemských sněmů. Ale v celé řadě zemí zavedeny byly v posledních desetiletích již i pro venkov volby přímé, jako v Čechách 1901 a na Moravě 1906. Kde v zemích byly do zemských sněmů ještě nepřímé volby ve venkovských obcích, děly se prostřednictvím volitelů, tak, aby vždy na 500 obyvatelů připadl jeden volitel. Zastoupení dle kurií zůstalo na říšské radě až do volební opravy z r. 1907. Počet poslancův, jenž v r. 1867 po vyrovnání rakousko-uherském a zmaření širší rady říšské byl sklesl na 203 a byl tedy nižší tehdy, než počet členů českého sněmu zemského dle ústavy únorové (241), rozmnožen byl v r. 1873 na 353. V roce 1896 po připojení všeobecné třídy voličské přibýlo k nim ještě 72 členů.

Zákonem z 26. ledna 1907 provedena byla nová revize státního základního zákona o zastupitelstvu říše z roku 1867 a volebních řádů z r. 1873 a 1896. Počet členů sněmovny poslanecké byl značně rozmnožen; naproti 425 poslancům, jež čítala sněmovna dle reformy z r. 1896, měla poslanecká sněmovna z r. 1907 již 516 členů.

Z počtu 516 připadalo na Čechy poslanců 130, na Moravu 49, Slezsko 15. Rozdělení poslanců mezi jednotlivé země ne-

dělo se dle jednotného měřítka tak, aby na určitý počet obyvatelstva připadlo vždy po poslanci, nýbrž rozhodovaly tu i momenty zájmové, poplatní síla a hospodářské postavení jednotlivých zemí a okresů, hlavně však poměry národnostní. (Dle dělení národnostního počítáno bylo 233 mandátů německých, 107 českých, 82 polských, 33 rusínských, 37 jihoslovanských, 19 italských, 5 rumunských.) Zbytek zastoupení zájmového udržel se i po r. 1907 také ještě v dělení okresů volebních na městské a venkovské; byl to zbytek starého třídění stavovského, kdežto bylo jednodušší, vzít za základ určitý počet obyvatelstva pro volbu jednoho poslance vůbec, bez rozdílu měst a venkova. Venkovské okresy zřizovaly se dle okresů soudních, ovšem s vyloučením měst.

Celkem uznán byl princip jednovolby: každý poslanec volen byl ve zvláštním volebním okrese; měla tedy každá země zpravidla tolik volebních okresů, kolik měla voliti poslanců. Jen v Haliči princip jednovolby platil jedině pro volby v okresech městských, nikoli však ve venkovských. V Haliči pro volby v obcích venkovských provedena byla v omezeném objemu soustava volby dle listin; každý venkovský volební okres volil jedním volebním aktem poslance dva. Byla to odchylka od zásady, dle níž každý volební okres má voliti jednoho poslance. Tato odchylka zavedena byla proto, aby i polské menšiny v rusínských volebních okresech mohly dojíti zastoupení.

Rozhraničení volebních okresů řídilo se většinou principem territoriality; okruh oprávněného voličstva vymezuje se určitými územními obvody. Voličové každého volebního okresu tvoří pro volbu poslanců jediný volební sbor. Říšský volební řád z r. 1907 však zachoval možnost kombinace principu territoriality s momentem personality, ustanovuje: když v některé zemi pro volbu poslanců zemských je zavedena všeobecná třída voličská a v této třídě poslanci volí se sbory volebními rozdělenými dle národnosti, pak i volba poslanců do rady říšské má se díti volebními sbory, odlišenými dle národnosti. O příslušnosti k určitému sboru volebnímu rozhoduje národnost, moment personality. Volební okresy v zemi zřizují se pak pro každou národnost zvlášť. Sbory voličské, organizované dle národnosti, zavedeny byly na Moravě zákonem z 27. listopadu 1905, a to pro volby v kurii měst, obcí venkovských a ve všeobecné třídě voličské. Dle toho, k jaké národnosti, české či německé, se kdo hlásí, byl zapsán do příslušného katastru národnostního, a volil pak ve svém voličském sboru národnostním. Takto došlo se k organizaci poměrně složité: pro volby do říšské rady bylo českých volebních okresů 30, z nichž 10 bylo městských

a 20 venkovských; německých pak bylo 19, a to městských 10 a venkovských 9. Soustava moravská měla značnou vadu, že přihlášení se k určité národnosti ponecháno bylo úplně na vůli jednotlivcově; zjišťování národnosti nedělo se tu ani dle objektivního znaku, ani nebyla zaručena neodvislost od vnějšího tlaku. Řeč »obcovací«, tehdy uznávaná, nebyla jistě znakem vhodným, neboť je podmíněna skutečnostmi úplně náhodnými. okolím jednotlivcovým. Také zde správnost rozhodujících údajů jednotlivcových těžko se dala kontrolovat. Matrika národnostní měla se opírat o objektivní vyšetření jazyka mateřského a národnosti.

Aktivní právo volební do říšské rady přísluší dle reformy z 1907 všem státním občanům mužského pohlaví, kteří dokonali 24. rok věku a nejméně po jeden rok mají řádné bydliště v obci, kde volební právo je jim vykonávati. Podmínky práva volebního musí být splněny v den vypsání volby. Residenční povinnost tato byla příliš dlouhá; obyvatelstvo fluktuující z práva hlasovacího bylo takto vyloučeno. K volitelnosti za poslance třeba bylo, aby kdo dosáhl věku 30 let.

§ 17. Národnostní vyrovnání na Moravě z r. 1905.

Zemský zákon ze dne 27. listopadu 1905, č. 1. z. z. z roku 1906, obsahuje tehdejší národnostní vyrovnání na Moravě (moravský pakt). Vyrovnání toto týkalo se těchto otázek:

1. Opravy zemského zřízení a rozdělení zemského sněmu na národnostní kurie,
2. rozdělení voličstva dle volebního řádu na národnostní katastry a zavedení všeobecné třídy voličské,
3. úprava školství národního a národnostní rozdělení úřadů školských,
4. úprava užívání jazyků při úřadech samosprávných.

Poslanci na sněmu zemském rozdělení jsou na dvě kurie národnostní a kurii velkostatku. Kurii velkostatku tvořily oba voličské sbory velkostatku svěřenského a nesvěřenského a oba hodnostáři církevní. Kurie česká složena byla z poslanců národnosti české, zvolených ve městech, obcích venkovských a všeobecné třídě voličské. Totéž platilo o obchodních komorách. Kurii německou tvořily podobně poslanci národnosti německé. Každý poslanec do sněmu vstupující byl zavázán na vyzvání zemského hejtmana zapsati se do národnostní kurie dle národnosti svého volebního okresu; rovněž poslanci obchodní komory byli zavázáni přihlásit se do některé kurie národnostní. Poslanec, jenž se nepřihlásí, pozbude práva účastniti se voleb, které se provádějí dle národnostních kurií. Dle kurií volilo se do těchto úřadů a korporací:

- a) do zemského výboru,

- b) do sněmovních výborů,
- c) do správy zemských ústavů.

Každá kurie zvolí si předsedu a dva místopředsedy. Pro volbu funkcionářů těchto platila soustava zastoupení poměrného (zastoupení proporcionální), podobná jako při volbách za velkostatky do sněmu zemského.

Zemské zřízení zavedlo zvláštní ochranu menšin při usneseních o určitých předmětech. Pravidelně stačí k platnému usnásení se sněmu zemského přítomnost většího počtu, než je polovice poslanců, a absolutní většiny hlasů přítomných. Výjimečně však k platnému usnesení o předmětech v zákoně vypočítaných vyžaduje se většina dvou třetinová a přítomnost nejméně 121 poslance. Předměty tyto byly:

- a) změna zemského zřízení a volebního řádu, jakož i změna zákona o národnostním rozdělení úřadů školských,
- b) zákon o zemědělské radě,
- c) zákon o užívání jazyků při úřadech samosprávných,
- d) usnesení zemského sněmu, jímž zemské vyučovací ústavy, té doby zřízené, mají se zrušiti neb omeziti.

K platnému usnesení se o některých jiných předmětech vyžaduje se dle zemského zřízení, aby pro navrhovanou změnu hlasovalo přímo 93 poslanců bez ohledu na počet přítomných. Mezi tyto předměty náleží:

- a) usnesení o změně platného řádu volebního do obcí v markrabství moravském,
- b) změna volebního řádu dle statutu hlavního města Brna.

Předpisy tyto o zvýšené praesenci poslanecké při určitých předmětech a o předepsaném počtu požadovaných hlasů náležely mezi instituce, které ve všeobecném právu státním zahrnovány bývají pod pojmem »kuriatní veto«.

Volební okresy měst a míst průmyslových, obcí venkovských a všeobecné třídy voličské rozděleny jsou na voličské sbory české a německé národnosti. Volební okresy rozhraničeny jsou vesměs podle národnosti a obce české nebo německé volí vždy ve volebním okrese českém nebo německém. Obchodní komora brněnská a olomoucká volila po 3 poslancích

Seznamy volební zřizuje starosta obecní a to podle obcí. Voličové zapisují se v seznamy dle národnosti (národnostní katastr). O znacích národnosti předpisu není. Voličové, kteří nenáleží ani české ani německé národnosti, mají býti zapsáni do seznamu oné národnosti, ve které jest většina voličů v obci. Reklamace proti listinám voličským podávají se buď za účelem, aby zapsán byl volič nebo vymazán

byl nevolič, při čemž zákon výslovně připouští, aby podána byla reklamace z důvodu, že volič náleží do jiného katastru národnostního, než ve kterém je zapsán.

Na Moravě, podobně jako ve Štýrsku, Korutanech a Vídni zavedena byla tehdy všeobecná třída voličská. V této třídě mají volební právo všichni svéprávní mužští státní občané, kteří dosáhli 24. roku věku a kteří po určitou dobu v obci bydlí. (Residenční povinnost.) Na Moravě a ve Štýrsku požadovalo se bydlení po 6 měsíců, ve Vídni po 3 roky. Ve všeobecné třídě voličské na Moravě směli však vykonávat právo volební také voličové 3 ostatních kurií. Tím vznikal určitý způsob vota kumulativního nebo plurality, t. i. onoho případu, kdy určitému voliči připadá více hlasů.

Dle vzoru dánského a belgického zavedl moravský volební řád pro kurii velkostatku a obchodních komor zvláštní soustavu zastoupení poměrného neboli soustavu proporcionalní. Zastoupení poměrné spočívá na uznání zásady, že každé straně dostati se má poměrně tolika zástupců, kolik pro ni odevzdáno bylo hlasů, a to dle určitého poměru takového, aby žádný hlas nebyl ztracen. Zastoupení poměrné platilo za požadavek pokrokový.

Moravský volební řád z r. 1905 předpisuje, že zástupci velkostatku a obchodních komor voliti se mají dle t. zv. skrutinia listin, t. j. dle zásady, že jedním aktem volebním volí se více poslanců. (Soustava kandidátních listin.) Každý volič musí vyplnit hlasovací lístek tolika jmény, kolik má volit poslanců. Po odevzdání hlasů zjišťuje se nejprve t. zv. volební číslo neboli volební kvocient. Číslo volební či kvocient se zjistí, když počet odevzdaných hlasů dělí se počtem mandátů, zvětšeným o jednu, avšak za volební číslo nesmí se vzít zlomek, který vyjde, nýbrž nejbližší vyšší číslo celé. Volebním číslem zjišťuje se tak minimum hlasů, jež obdržeti musí kandidát, aby mohl býti pokládán za zvoleného. Když pak volebním číslem dělí se počet hlasů, určité straně připadlých, zjistí se, kolik strana obdrží mandátů.

Moravský řád volební předepisoval zvláštní způsob, jímž vykonati jest skrutinium volební. Nejprve sečtou se lístky hlasovací, pak zjistí se volební číslo a některý člen volební komise otevírá lístky hlasovací a odevzdává je předsedovi komise. Předseď přečte pouze jméno kandidáta, jenž je napsán na prvním místě. Na to zaškrtně na lístku, že jméno bylo přečteno, a lístek se uloží. Dva členové komise vedou hlasovací listinu, a to každý jednu, ve které napíše se kandidát, jenž hlas obdržel, a u jeho jména čísluje se pak, kolik hlasů obdržel. Jakmile některý kandidát soustředil ve své osobě tolik hlasů, kolik činí volební číslo, škrtně se jeho jméno ve všech lístcích příštích, a předseď čte pak jméno na druhém místě napsané. Kdo dosáhne čísla volebního, je zvolen.

Když ze všech lístků hlasovacích jedno jméno bylo přečteno, jest první skrutinium skončeno. Nebyly-li všechny mandáty zadány na první ráz, začne nové skrutinium, pro něž vyhledá se volební číslo nové způsobem podobným, jako při volbě prvé, jenže počet odevzdaných hlasů dělí se nyní počtem mandátů, dosud nezadáných, zvětšeným o jednu.

Takový byl v podstatě obsah »moravského paktu«. Nepochybně toto česko-německé vyrovnání z r. 1905 vykazovalo určitý pokrok ve směru k autonomii národnostní a bylo pozoruhodno svojí snahou, co možno zmírniti protivy národnostní, ale na druhé straně zase nepočítalo dostatečně se stálým vzrůstem živlu českého a, chtějíc zachovati německý ráz zvláště větších měst, snažilo se petrifikovati určité dané poměry i pro přístě a praejudikovati tak národnostnímu vývoji v budoucnosti. Odtud osud jeho byl týž, jaký bývá aktů polovičitých: neuspokojilo nikoho, na konec nezabránilo ani novým třenicím národnostním ani obstrukčním záchvatům sněmovním, a politickým stranám, ježto rozpor vyrovnání se skutečnými poměry bil stále více do očí, stalo se zcela lhostejným.

§ 18. Ústavní vývoj poslední doby před převratem.

Taktéž v ústavním vývoji posledních let v popředí stály otázky národnostní. Kdežto na Moravě podařilo se změnou zřízení zemského (»Moravský pakt«) v r. 1905 a usnesením některých jiných zákonů národního významu aspoň odsunouti na čas ostří rozporů národnostních, vedly politické vnitřní poměry v Čechách k pronikavé změně ústavní, k suspensi a zastavení platného zřízení zemského z r. 1861. V Čechách nastoupilo významné, hluboce zasahující, oktrojování nové. Císařský patent, daný dne 26. července 1913, č. 36. zák. zem., týkající se dalšího vedení zemské správy království Českého, prohlašuje toto:

Sněm království Českého po léta není s to, plniti zákonem jemu přikázané úkoly, a také zemský výbor nemůže dostáti ani finančním závazkům zemské správy, aniž může vůbec zákonným způsobem dále zastávati funkce jemu příslušející. Zákonodárství království Českého, jakož i správní a výkonná působnost zemského zastupitelstva takto v činnosti ustala. Rozhodl se tudíž panovník, s ohledem na nutnost, odvrátit škody a nebezpečnosti, obyvatelstvu království Českého hrožící a postarat se o další vedení správy zemské, na základě své vladařské povinnosti, uspořádat nově ústavní a správní poměry země.

K opatřování úkolův, které dle platných zákonů zemské mu v výboru království Českého plniti náleží, dosa-

zuje se zemská správní komise, která panovníkem bude jmenována.

Stanovy zemské správní komise království Českého prohlašují, že tato komise vstupuje, až na další ustanovení, na místo zemského výboru a opatřuje v rámci platných zákonů úkoly, které zemskému výboru plnění náleží. Složena jest z předsedy, osmi členův a čtyř náhradníkův. Všichni jsou panovníkem jmenováni.

O příslušnosti zemské správní komise obsahují stanovy tato pravidla:

1. Komisi podléhají dosavadní úřady zemské, jejichž úředníkům předseda připomene přísahu jimi složenou.

2. Potřebné nové ustanovení zástupců zemských v jednotlivých korporacích a ústavech bude se díti způsobem, komisi předepsaným.

3. Zemské správní komisi přísluší obzvláště sestavovat rozpočet zemský o všech příjmech a vydáních zemských. Předseda předloží usnesení o rozpočtu zemském k rozhodujícímu schválení.

4. Správní komise jest v otázce výloh z důchodů zemských vázána rozpočtem, jak povolen byl rozhodnutím panovníkovým. Stejně vázána jest předpisy pro jednotlivé fondy a ústavy zemské platnými.

5. Předseda jest zavázán, výkon oněch usnesení správní komise, která dle jeho názoru by odporovala obecnému dobru, platným zákonům nebo zásadě neustrannosti, pokud ovšem nepodléhají dalšímu prostředku opravnému, zastaviti a záležitost předložiti k rozhodnutí panovníkově.

Na podzim v r. 1918 nastala ve složení zemské správní komise změna. Nařízení ministra vnitra ze dne 27. září 1918, vydané na základě rozhodnutí císařského, změnilo stanovy komise v tom směru, že komise byla rozdělena na sekci českou a německou. Záležitosti dělí se mezi obě sekce dle okresů, zavedených pro zřízení krajské. Pouze záležitosti některých okresů, jazykově smíšených, zůstaly vyhrazeny plnému shromáždění obou sekcí. Důležitá ústavní a správní změna stala se tu pouze cestou instrukce ministerstva vnitra, jakoby zemská správní komise byla prostý podřízený úřad ministerstva vnitra.

K nové této úpravě změnou poměrů již nedošlo.

§ 19. Poslední zřízení krajské.

Nařízení ministerstva vnitra ze dne 19. května 1918 o přenesení místodržitelství a trvale organizovaná krajská hejtmanství v Čechách dovolaává se nejprve zákona z 19. května 1868, č. 44. ř. z., o zří-

zení úřadů politické správy. V zákoně tomto praví se (§ 9.), že na ulehčení vyřizování místodržitelství agendy mohou výjimečně také úředníci, kteří jsou ustanoveni mimo sídlo místodržitelství, pověřeni býti vyřizováním agendy místodržitelství ve jménu místodržitelově. Jmenovitě mohou být pověřeni dozorem nad úřady podřízenými nebo zastupováním vlády naproti sněmu zemskému, nebo, kde zvláštní poměry tak vyžadují, může jim býti svěřeno administrativní rozhodování v II. instanci.

Na to pak nařízení ministra vnitra z 31. července 1868, č. 114. ř. z., ustanovilo pro Čechy, že oni okresní hejtmani, kteří jsou ustanoveni v sídle bývalých krajů, pověřují se na základě císařského rozhodnutí vyřizováním určitých záležitostí místodržitelství ve jménu místodržitelově, především a zvláště dozorem nad úřady podřízenými, nad jednotlivými okresními hejtmany.

Uvedené nařízení z r. 1868 znamenalo sice začátky zřízení krajského, ale mysliło si zřízení ono pouze jako výjimečné a přechodné. Teprve nařízení z 19. května 1918 zavedlo úřady krajské jako organizaci trvalou, ale jen pro království České. Hlavní předpisy tohoto posledního nařízení jsou:

I. V království Českém pověřuje se ministerstvem vnitra 12 trvale ustanovených úředníků, mimo sídlo místodržitelství úřadujících, aby vyřizovali záležitosti místodržitelství ve jménu místodržitelově. Služební a úřední titul jejich jest krajský hejtman; obvod jejich působnosti sluje krajem, úřad sám pak krajskou vládou.

II. Krajskému hejtmanu pro obvod jeho kraje přikazuje se s určitými výhradami všeobecně ona úřední působnost, která dle platných zákonů a nařízení přísluší místodržiteli. Za určitých výhrad přísluší krajskému hejtmanství zvláště:

a) dozor nad podřízenými úřady, korporacemi a orgány v kraji, pokud dozor onen vykonával místodržitel jako náčelník politické správy zemské,

b) vydávání úředních opatření a nařízení pro obvod krajský, pokud je dříve vydávalo místodržitelství,

c) rozhodování v II. instanci o stížnostech, podaných proti opatřením úřadů podřízených, pokud bylo dosud v II. instanci příslušno místodržitelství.

III. Místodržitelství zůstane vyhrazeno:

1. úřední činnost, vztahující se na více krajů, pokud dle platných zákonů povolán jest k tomu politický úřad zemský;

2. záležitosti zemského sněmu, opatření a rozhodování ve věcech volebních;

3. nařízení, vydávaná při zavedení stavu výjimečného;
4. veškery úřední akty, vydávané v souhlasu s jinými zemskými vládami nebo s vrchním soudem zemským;
5. záležitosti správy kultu s výjimkou konkurencí k účelům církevním, věci nadační;
6. věci vysokých škol, v zemi jsoucích;
7. úřední akty, týkající se ústavů, které jsou ve správě zemského výboru;
8. nařízení v oboru policie zdravotní a veterinářské.

IV. Místodržitel může i některé jiné záležitosti, při nichž strany nemají nároku na zachování určitého instančního postupu, od případu k případu vyhraditi svému rozhodnutí, nebo zase záležitosti sobě vyhrazené, od případu k případu svěřiti krajskému hejtmanství. Úřední akty krajského úřadu vydávají se jménem místodržitelovým a rekursy proti nim jdou přímo na příslušná ministerstva. Styk krajských úřadů s ministerstvy ješ bezprostřední, povolany ministr může však naříditi, že styk má býti sprostředkovan cestou místodržitelství.

V. Sídla krajských úřadů jsou: 1. Budějovice (oddělení české a německé), 2. Čáslav, 3. Cheb, 4. Jičín, 5. Hradec Králové, 6. Litoměřice, 7. Plzeň, 8. Písek, 9. Praha pro okolí se sídlem krajské vlády na Král. Vinohradech, 10. Liberec, 11. Tábor, 12. Trutnov. Obvody byly rozhraničeny s ohledem na poměry národnosti. Současně zřízena byla řada nových okresních hejtmanství, opět s ohledem na národnostní rozhraničení. Vzorem pro české zřízení krajské v této formě bylo nepochybně nařízení ministerstva vnitra z 31. července 1868, č. 115. ř. z., jímž zřizovala se tridentská expositura místodržitelství tyrolského. Jde tu pouze o správní dekoncentraci příslušnosti místodržitelovy v oboru čistě úředním, bez zřetele k činnosti samosprávy.

Vzorem byly však i vládní návrhy z r. 1904. K provedení této reformy rázu centralistického a byrokratického již nedošlo.

ODDÍL III.

DNEŠNÍ NAŠE ÚSTAVA.

§ 22. Ustanovení všeobecná.

I. Po převratu oktroyována byla výborem politických stran, které se sestoupily ve sbor Národního Shromáždění, prozatímná ústava pro nový státní útvar ze dne 13. listopadu 1918. Tato ústava byla později ještě jednou revídována a to zákonem ze dne 23. května 1919, jenž týkal se jmenovitě podrobnější úpravy práv presidentových a jeho postavení proti sněmovně i vládě. Prozatímná ústava zůstala v platnosti pět čtvrtí roku, až nahrazena byla ústavou únorovou, jednotnou ústavní listinou a řadou zákonův, ústavních i jednoduchých, jí doplňujících a k ní náležejících. Není dílem a součinností národností všech, nýbrž toliko jediné.

Zákony, tvořící dnešní naši ústavu, vyhlášeny byly dne 29. února 1920, a to pod číslem 121.—125. sbírky zákonův a nařízení. Ústava má opět povahu ústavy oktroyované, neboť nebyla usnesena ani shromážděním ústavodárným, ani sborem reprezentativním nebo parlamentem, nýbrž sestavena byla ve shromáždění, jež bylo pouhým sborem delegátů jednotlivých politických stran. Tento sbor nebyl také složen snad výhradně z bývalých poslanců, nýbrž o jeho osobním složení rozhodovala ujednání politických stran.

Ústava počíná proklamací, v níž, snad po americkém vzoru, lid oznamuje, že sobě dává ústavu a prohlašuje účel ústavy té. Národ, chtěje upevniti dokonalou svoji jednotu, zavěsti spravedlivé řády a zajistiti pokojný rozvoj vlasti, jakož i prospěti obecnému blahu všech občanů a zabezpečiti pozehmání svobody pokolením příštím, dává státu ústavu a ubezpečuje, že ústava a zákony země prováděny budou v duchu národních dějin stejně jako v duchu novodobých zásad, obsažených v hesle sebeurčení, neboť národ chce přičleniti se do společnosti ostatních národů jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokratický a pokrokový.

Tato slavnostní, poněkud okázalá úvodní formule nemá závaznosti právního pravidla, nýbrž naznačuje jen konečný politický účel, jehož má býti dosaženo vydáním ústavy. Má ráz enunciativní, narrativní a mohla by poskytovat neivýše

vykladačskou pomůcku pro některé sporné otázky z obsahu ústavní listiny. Ujištění o spravedlivém řádu a obecném blahu, nebo o požehnání svobody a sebeurčení neznamenají právní předpisy, z nichž plynuly by občanům takové nároky, že by je snad mohli uplatňovati před tribunálem, povoláním k ochraně práv politických, ústavou zaručených. Jsou také podobné výrazy příliš neurčité a mnohomluvné. Právě se, že ústavu dává národ (nikoli lid); v pravdě dali ústavu ovšem pouze delegáti jednotlivých politických stran. Kdežto v r. 1848 svoláno bylo řádné shromáždění ústavodárné k vypracování pozdějšího kroměřížského návrhu ústavy, považoval se u nás výbor, po převratu zasedající, jenž měl pro přechodnou dobu uskutečnit nerušené zavedení vlády a správy nové, také již za oprávněna, udělit a dokonat ústavu celou. Dle nauk konstitučních tvrdívá se ovšem obyčejně, že má-li být v demokraciích sdělávána nová ústava, že má být obyčejně svoláno shromáždění ústavodárné, vzešlé z voleb co možno na nejširším základě provedených. Shromáždění ústavodárné jest však ve své činnosti obmezeno výhradně na ujednání a usnesení ústavy, načež po skončeném úkolu shromáždění se má rozejíti a teprve sněmovna příští, zvolená již dle nové ústavy, povolána jest k řádné moci zákonodárné.

II. Ústavní listinu samu zahajuje nejprve zvláštní úvodní zákon. Tento zákon ustanovuje:

1. Zákony, odporující ústavní listině a jejím součástí, doplňkům či dodatkům, jsou neplatny.

2. Ústavní listina a integrující její součásti smějí být měněny a doplňovány jedině zákony ústavními, t. j. takovými zákony, které k svému usnesení vyžadují třípětinové většiny všech členů v obou sněmovnách.

3. O ústavnosti či neústavnosti určitého zákona rozhoduje v případě, že vzejde pochybnost o tom, zda některý zákon ústavě odporuje či nic, ústavní soud. Složen jest ze 7 členů, z nichž dva vysílá nejvyšší soud a dva správní soud; zbylé dva členy a předsedu soudu jmenuje prezident republiky.

4. Dnem vyhlášení ústavní listiny pozbudou platnosti všechny předpisy, ústavě odporující, jakož i všechny dřívější ústavní zákony.

III. Vlastní ústavní listina zdůrazňuje hned na počátku demokratický základ ústavy. Stát jest demokratická republika, demokracie, již v čele stojí volený prezident. Lid jest jediným zdrojem veškeré státní moci. Ústava, kterou lid si sám dává, určuje, kterými orgány svrchovanost lidová si dává zákony, je provádí a vykonává moc soudcovskou. Rovněž ústava obsahuje vymezení hranic, jichž orgány státní moci nesmějí překročiti, aby se nedotkly ústavně zaručených svobod občanských.

§ 23. Územní či věcný a osobní podklad státu.

I. Věcným podkladem státu rozumí se dle staršího názvosloví všeobecného práva státního státní území, t. j. obvod, uvnitř jehož hranic osvědčuje se výkon státní moci. Osobním podkladem či personalním elementem státu rozuměli se státní občané.

Území státu tvoří jednotný a nedílný celek, jehož hranice mohou být změněny pouze zákonem ústavním, t. j. takovým zákonem, jakým může být měněna ústava (zákonem kvalifikovaným, k jehož usnesení třeba jest tužších podmínek co do kvalifikované většiny třípětinové). Ústava nevypočítává jednotlivé historické země, z nichž stát byl složen, neboť dle ústavy (§ 7.) zákonodárná a správní činnost zemských sněmů se zrušuje a bývalé země tvoří nadále souvislý obvod jednotného státu. Branný zákon ze dne 19. března 1920, č. 193. sbír. zák., praví, že branná moc povolána jest k obraně celistvosti a svobody republiky na venek a k udržování pořádku a bezpečnosti uvnitř (§ 1.). Existence státu jednotného může tudíž býti hájena ozbrojenou rukou i proti snahám separatistickým. Útok na celistvost státu jest útokem na jeho jednotu a přímo na jeho trvání. Dle ústavy též (§ 64.) vyžadují všechny státní smlouvy, jimiž by se měnilo území státu, souhlasu sboru zákonodárného. Souhlas musí se stát ve formě, v jaké se dějí změny ústavy.

Dosud země podržely jen ten význam, že podávají program pro vnitřní rozdělení správy státní. Správa i justice většinou řídí se dosud ohledy na staré hranice zemské.

II. Ústava zvláště zmiňuje se pouze o státoprávních poměrech jedině země, a to o samosprávném území Rusi Podkarpatské. Země tato prohlašuje se za nedílnou součást státního celku, a to na základě dobrovolného připojení se a ve smyslu úmluv mírových. Samosprávné území její bude zařízeno dle zásady nejširší autonomie, pokud jest slučitelná s jednotností státu. Země obdrží vlastní sněm s voleným předsednictvem. Příslušnost tohoto zemského sněmu vztahovati se bude na zákonodárství ve věcech jazykových, školských, náboženských, ve věcech místní správy, jakož i ve všech věcech, které by sněmu svěřeny byly společným zákonodárstvím říšským. Zákony, usnesené vlastním sněmem zemským, vyžadují souhlasu a podpisu presidenta republiky, načež vyhlášeny budou ve zvláštní sbírce zákonné za spolu-podpisu guvernéra země. V ústředním sboru zákonodárném bude země zastoupena přiměřeným počtem zástupců dle volebních řádů státních. V čele zemské správy stojí guvernér, jmenovaný na návrh vlády presidentem republiky a sněmu zemskému zodpovědný. Úředníci zemští budou dle možností jmenováni z tamního obyvatelstva. Zákon, jenž určí hranice

zemské, tvořiti bude integrující součást ústavní listiny. O tom, zda země v poměru k ostatní republice bude zaujímati postavení zvláštního státu, ústava blíže se nevyjadřuje. Než z toho, že o zemi mluví se jako o nedílné součásti ostatního státního celku, zdá se, že zde jde pouze o rozšířenou autonomii provincialní.

III. Ústava uznává jednotný personální element či podklad státu: státní občanství v celém státě je jediné a jednotné, s tímž účinky a podmínkami nabývání. Příslušník cizího státu nemůže býti zároveň příslušníkem státu našeho. Není žádné příslušnosti zemské ani provincialní. Vedle občanství státního jest dále pouze uznán svazek, jenž pouká občana k některé obci uvnitř státu, t. j. právo domovské.

IV. Ústava určuje státní a národní barvy republiky v trojbarevném pořadí a co do znaku republiky odkazuje na zvláštní zákon. Stanovení znaku příznáno bylo u nás moci zákonodárné, nikoli pouhé moci nařizovací. To platí i o praporech vojenských a státních vlajkách. Přes princip přísné státní jednoty projevuje se však ve státním znaku přece, že stát vznikl spojením jednotlivých zemí.

Zákon ze dne 30. března 1920, č. 252. sb. z., obsahuje podrobné předpisy o heraldické podobě a úpravě znaků a praporů. Znak jest jako dříve malý, prostřední a velký. Rovněž jako dříve pro členy domu panovníckého zavedena jest i pro presidenta zvláštní osobní vlajka s velkým státním znakem. Ve velkém státním znaku jsou i historické znaky zemí, na něž republika dosud nároky si činí. Kdy kterého znaku, velkého, prostředního, či malého má být užíváno, rozhodne se nařizovací cestou. O užívání znaků v životě veřejném a obchodním rozhoduje příslušné ministerstvo v souhlasu s min. vnitra. Podmínky udělování takových povolení stanoví se nař. cestou. Neoprávněné a nepřiměřené užívání znaků a praporů trestají politické úřady. Státní pečeti chová min. předseda u sebe. Heslo státní, ve velkém znaku předepsané, jest: »Pravda vítězí!«

§ 24. O moci zákonodárné a sborech zastupitelských.

I. Moc zákonodárnou vykonávají bude pro celé území státní společný vlastní parlament, nazvaný z důvodu historické upomínky Národním shromážděním. Parlament složen jest z dvou komor: ze sněmovny poslanecké a ze senátu, jakožto komory horní. Sídlem obou sněmoven jest hlavní město, v případě nezbytné nutnosti mohou však přechodně zasedati i jinde. Není-li jinak ustanoveno, platí každý zákon, parlamentem usnesený, pro celé území státní.

II. Sněmovna poslanecká má 300 členů. Volební právo jest všeobecné, rovné, přímé a tajné právo hlasovací se zá-

sadou zastoupení poměrného. Senát má 150 členů, kteří voleni jsou dle téhož principu práva hlasovacího, s tím rozdílem, že hranice věková pro právo hlasovací i pro volitelnost jest stanovena výše. Volební období sněmovny poslanecké jest stanoveno na 6 let, pro senát na 8 let. Volby do obou sněmoven konají se v neděli.

Volební řády do obou sněmoven jsou vydány jako přílohy ústavní listiny. Ústava, odkazujíc na ně, určuje pro volební právo do obou sněmoven tyto základní zásady:

1. Hlasovací právo do sněmovny poslanecké mají všichni státní občané bez rozdílu pohlaví, kteří překročili 21. rok věku a vyhověli ostatním podmínkám volebního řádu do sněmovny poslanecké.

2. Hlasovací právo do senátu mají všichni státní občané bez rozdílu pohlaví, kteří překročili 26. rok věku a vyhověli ostatním podmínkám zákona o složení a pravomoci senátu.

3. Volitelní do poslanecké sněmovny jsou státní občané bez rozdílu pohlaví, kteří dosáhli aspoň 30. roku věku a vyhověli podmínkám volebního řádu do téže sněmovny.

4. Volitelní do senátu jsou státní občané bez rozdílu pohlaví, kteří dosáhli 45. roku věku a vyhověli podmínkám zákona o složení a pravomoci senátu.

III. O zasedání sněmovny platí:

1. President republiky má svolávatí obě sněmovny ku dříve a řádným zasedáním v roce, a to: k jarnímu v březnu, k podzimnímu v říjnu. Mimo to svolává sněmovny dle potřeby k zasedáním mimořádným. Kdyby za to žádala nadpoloviční většina členů poslanecké sněmovny nebo senátu, president republiky musí svolati obě sněmovny tak, aby se sešly do 14 dnů ode dne podané žádosti. Nevyhoví-li president, sejdou se sněmovny samy do dalších 14 dnů na prosté vyzvání svých předsedů. Žádost za takové mimořádné svolání podá se u předsedy ministerstva s udáním předmětu jednání. V případě, že od posledního řádného zasedání uplynuly aspoň 4 měsíce, stačí, když žádost podobnou vnesou dříve pětiny členů některé sněmovny.

2. Zasedání obou sněmoven se počíná a končí vždy současně. President republiky prohlašuje zasedání sněmoven za ukončené. Může obě sněmovny odročiti, avšak nejdéle na jeden měsíc a nejvýše jednou v roce. Odročení rovněž smí se vztahovati jen na obě sněmovny současně.

3. President republiky může obě sněmovny rozpustiti, ovšem zase jen současně. Práva tohoto nesmí být užito posledních 6 měsíců volebního období presidentova. Po rozpouštění, stejně jako po uplynutí volebního období sboru zákonodárného, musejí být do 60 dnů provedeny volby nové. Rozpuštění senátu nezastaví trestního řízení, kteréž zahájeno

bylo před senátem jako státním dvorem soudním proti prezidentovi republiky nebo ministrům (§ 67. a § 79. ústavy).

Tato práva presidentova naproti sněmovnám navazují hodně na způsoby monarchické. Demokracie vyžaduje větší svrchovanost parlamentu.

IV. Každá sněmovna jest způsobilá k usnášení se za přítomnosti aspoň jedné třetiny všech členů. K platnosti usnesení vyžaduje se nadpoloviční většina přítomných. Stačí tudíž v poslanecké sněmovně při stu přítomných pouhých 51 hlasů k tomu, aby usneseny byly zákony dalekosáhlé pro celý stát. Ústava zná ovšem také kvalifikovaná usnesení a kvalifikované zákony. Platí zde:

1. usnesení o vypovězení války vyžaduje třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně;

2. téže většiny vyžaduje každá změna ústavní listiny a zákonů, tvořících součást ústavy;

3. usnesení poslanecké sněmovny o obžalobě presidenta republiky může se platně státi pouze většinou dvou třetinovou za přítomnosti dvou třetin poslanců;

4. téže většiny vyžaduje usnesení poslanecké sněmovny o obžalobě ministerského předsedy a ministrův.

V. Každá sněmovna upravuje svoje vnitřní poměry jednacím řádem, který vydává ve vlastní působnosti. Určité základní zásady pro jednání obou sněmoven obsahuje však již sama ústavní listina; zásady tyto mohly by být tudíž změněny pouze ve formě, v jaké se dějí změny ústavy. Každá sněmovna volí si sama své předsednictvo a ostatní funkcionáře. Schůze obou sněmoven jsou veřejné, avšak jednací řady mohou pro určité případy zavést i schůze neveřejné. Pro společnou schůzi obou sněmoven, jak ji ústava v některých případech nařizuje, platiti bude jednací řád sněmovny poslanecké. Společnou schůzi svolá předseda ministerstva a řídití ji bude předseda poslanecké sněmovny; předseda senátu bude místopředsedou společné schůze. Ministři mohou kdykoli súčasnití se schůzi obou sněmoven a všech výborů a musí jim být uděleno slovo, kdykoliv za to požádají. Na žádost sněmovny nebo sněmovního výboru jest ministr zavázán dostaviti se do schůze osobně; jinak může se dát zastupovati orgány svého ministerstva.

§ 25. Postavení poslancův.

V první schůzi sněmovní, již člen parlamentu se súčasní, má složiti předepsaný slib věrnosti státu, zachovávání zákonů a svědomitého zastávání mandátu. Odepření slibu nebo slib s výhradou znamená bez dalšího ztrátu mandátu, jako když

by kdo mandátu se vzdal. Písemné složení slibu není vyloučeno.

Dát po složení slibu výraz svému odchylnému politickému přesvědčení i o ústavě, jest přípustno; poslanci čeští činili tak řadu let na radě říšské. Ztráta mandátu nemůže zde nastati, neboť nejde o slib s výhradou učiněný.

Nikdo nesmí býti súčasně členem obou sněmoven. Členové obou komor mohou se kdykoli svého mandátu vzdáti. Mají nárok na zákonnou náhradu, t. j. na určité finanční požitky při výkonu svých funkcí. O platnosti voleb do sněmovny poslanecké i senátu rozhoduje volební soud. Mandát jest vykonávati osobně. Přijímání instrukcí od voličů nebo kohokoli jest zakázáno (zákaz mandátu imperativního; v praxi jest ovšem těžko předpis tento provésti).

O neslučitelnosti mandátu poslaneckého se zastáváním jiných funkcí veřejných se sice při sdělování ústavy dosti mluvilo, avšak ústava přijala zásadu inkompatibility přece jen v omezeném rozsahu. Členy parlamentu nemohou býti:

1. členové zastupitelstev župních,

2. župani a náčelníci okresní jakožto vedoucí orgány politické správy,

3. členové soudu ústavního a přisedící soudu volebního.

Jinak úředníci státní a funkcionáři veřejní jsou vesměs volitelní. Bude-li úředník státní nebo jiný funkcionář veřejný zvolen do parlamentu a vykoná slib poslanecký, má nárok na dovolenou po dobu mandátu. Úředníci státní dají se na dovolenou po dobu mandátu; patrně z moci úřední (§ 20.). Podrží nároky na své stálé příjmy služební, mimo přídavky místní a funkční, jakož i nárok na postup časový. Profesori vysokých škol mají nárok na dovolenou taktéž; použijí-li jí, platí o jejich požitcích finančních totéž, co o ostatních úřednících státních.

Vymáhání určitých osobních prospěchů poslaneckých hledí ústava čeliti předpisem, že člen parlamentu nesmí být dříve jmenován na placený úřad státní, než uplyne rok od doby, kdy členem parlamentu být přestal. Předpis tento nevztahuje se ovšem na ministry, ani na ty, kdož již před svojí volbou v státní službě byli, pokud jen zůstanou v témže odvětví služebním. Proti přeměře poslaneckých intervencí směruje předpis (§ 22.), že členové parlamentu nesmějí se obracet k veřejným úřadům za účelem podpory osobních zájmů stran. Předpis jest však hned zase oslaben ustanovením, že pravidlo neplatí potud, pokud podobné zakročování u úřadů náleží pouze k výkonu pravidelného povolání členů sboru zákonodárného (jako tomu jest při výkonu advokacie). Vymáhání subvencí a podpor pro obce či okres, postižený nehodou živelní, ovšem jest zcela přípustno. Rovněž

vymáhání podpor na všeobecné povznesení volebního okresu v ohledu kulturním, hospodářském, průmyslovém. Ministři mohou se sami i na poslance obracet za účelem informace v těchto otázkách.

O imunitě parlamentární i mimo parlament platí:

I. Imunita v povolání zaručuje se předpisem, že členové sboru zákonodárního nemohou býti vůbec stíháni pro hlasování své ve sněmovně a ve výborech sněmovních. Pro výroky zde pronesené při výkonu mandátu podrobeni jsou pouze disciplinární moci sněmovny.

II. Ke každému trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání člena sboru zákonodárního jest třeba souhlasu příslušné sněmovny. Když sněmovna odepře souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno. Zde zaručuje se imunita za činy, spáchané mimo výkon povolání poslance. Zároveň zavádí se však zvláštní privilegium odiosum: uvedená imunita nevztahuje se na trestní zodpovědnost, kterou člen sboru zákonodárního má jako odpovědný redaktor časopisu.

III. Když člen sboru zákonodárního byl zatčen při trestném činu samém, musí soud nebo příslušný úřad věc ihned oznámiti předsedovi sněmovny. Nedá-li příslušná sněmovna do 14 dnů ode dne zatčení souhlas k další vazbě, vazba přestává. V případě, že by sněmovna právě nezasedala, jest oprávněn k udělení souhlasu permanentní výbor obou sněmoven, volený pro vyřizování neodkladných prací (§ 54.). Když tento výbor udělí souhlas k další vazbě, rozhodne pak o ní definitivně přece zase sněmovna, do 14 dnů po svém seštoupení se.

IV. Člen každé sněmovny může odepřítí svědectví o věcech, které mu byly svěřeny v jeho vlastnosti poslance, a to i tehdy, když již poslancem býti přestal. Vyjmuty jsou případy, kde jde o svádění k zneužití mandátu.

Imunita v povolání platí i pro jednání ve výborech, pro řeči i zprávy, ale také pro interjekce, t. j. projevy či výkřiky, které učinil poslanec, nemaje sám slova, mezi řeči jiného poslance, a konečně i pro činy konkludentní z nichž lze souditi na projev určitého smýšlení, jako povstání či usednutí. Ovšem jsou tyto projevy imunitou kryty jen tehdy, když jsou v přímé souvislosti s předmětem právě projednávaným a staly se přímo při účasti na jednání. Slovní potyčky bez souvislosti s projednávaným předmětem kryty nejsou. Imunita naproti řízení disciplinárnímu zaručena byla již služební pragmatikou z 25. ledna 1914.

Ze všeobecného znění zákona (§ 24.) jest souditi, že imunita poskytuje se i proti trestnímu řízení policejnímu. Rovněž při zatčení (§ 25.) zákon nerozlišuje, zda jde o trestní řízení prováděné soudem, úřadem politickým nebo finančním. Odepření svědectví (§ 26.) může patrně se státi taktéž před kte-

rýmkoli z uvedených úřadů. Imunita samozřejmě nechrání proti žalobě civilní ani před pouhým obesláním k soudu nebo úřadu správnímu za účelem svědectví nebo podání informace. Svědectví odepřeno být může ze zákonných důvodů (§ 26.) až před úřadem samým. Ve smyslu svého účelu chrániti bude imunita poslance též před uvalením vazby, nařízené na provedení právoplatného rozsudku trestního, již dříve, před nabytím mandátu, proti poslanci snad vynesého.

§ 26. O vzájemném poměru obou sněmoven a účast presidenta.

Na pochodu či postupu zákonodárném mají účast tři činitelé: poslanecká sněmovna, senát a hlava moci výkonné, president. Jejich účast není však stejná a jest různá i co do významu. Předpisy o navrhování a usnášení zákonů jsou nyní složitější, ježto bylo zároveň nutno, upravit poměr obou sněmoven při účasti zákonodárné. Ústava upravuje otázky sem spadající takto:

I. Návrhy zákonů vycházejí buď z iniciativy vlády nebo členů parlamentu. K návrhu zákona, jež podá člen některé sněmovny, jest přiložiti rozpočet o finančním dosahu osnovy zároveň s návrhem na úhradu potřebného nákladu.

II. Předlohy zákona rozpočtového a předlohy branné, vládou podané, musí vždy podány býti nejprve sněmovně poslanecké. Pod předlohami těmito zajisté rozuměti se bude také každoroční povolování k vybírání daní, dávek a poplatků, jakož i každoroční povolování kontingentu branců.

III. Zákon, jímž měniti se má ústava, vyžaduje vždy souhlasného usnesení obou sněmoven. Totéž platiti má i při jiných zákonech, pokud ústava z tohoto pravidla neustanovila výjimku. Ústava totiž zavádí různé výhrady o tom, kdy usnesení některé sněmovny může se státi zákonem či nic. Dány byly tyto předpisy:

1. Nejprve stanoví se určité lhůty:

a) Senát jest zavázán, usnésti se o předloze zákonné, přijaté již sněmovnou poslaneckou, do 6 neděl. Při předloze rozpočtové a branné ponechává se jemu lhůta k usnesení na jeden měsíc. Tato však již nemůže být dále prodloužena.

b) Naopak zase sněmovna poslanecká jest zavázána usnésti se o předloze zákonné, přijaté již senátem, do 3 měsíců.

c) Když sněmovna, již předloha zákonná, sněmovnou druhou usnesená, byla zaslána, v předepsané lhůtě se na ní či o ní neusnese, má se za to, že s předlohou zaslánou souhlasí.

d) Lhůty běží ode dne, kdy usnesení jedné sněmovny bylo dodáno druhé. Lhůty mohou být dohodou obou sněmoven pro-

dlouženy nebo zkráceny; jen měsíční lhůta, daná senátu pro předložení rozpočtové a branné, nemůže být prodloužena. Kdy některá sněmovna právě nezasedá, buď že již její volební období uplynulo, nebo že mezitím došlo k odročení, uzavření nebo rozpuštění parlamentu, běží pro ni lhůta nová od její nejbližší schůze.

2. O poměru mezi senátem a poslaneckou sněmovnou přisnášení zákonův ustanovila ústava:

a) Usnesení poslanecké sněmovny stane se zákonem i přes odchýlné usnesení senátu, když sněmovna poslanecká se usnese nadpoloviční většinou všech svých členů, že setrvá při svém původním usnesení.

b) Zamítne-li senát tříčtvrtinovou většinou všech svých členů osnovu, ve sněmovně poslanecké již přijatou, stane se předloha přece zákonem, ale jen tehdy, když poslanecká sněmovna setrvá na svém usnesení třípětinovou většinou všech svých členů.

c) Když zákonodárný návrh senátu, tamtéž již přijatý, bude dodán sněmovně poslanecké a bude zde zamítnut, vrací se návrh senátu zpět. Setrvá-li však senát nadpoloviční většinou všech svých členů na svém původním usnesení, bude předloha znovu dodána sněmovně poslanecké. Odepře-li nyní poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou všech svých členů udělit k předložce souhlasu, jest zákonodárný návrh senátu zmařen.

Při této zaručené převaze dolní sněmovny vytváří se situace na konec vždy tak, jakoby byla vlastně jen sněmovna jedna. Ostatně obě sněmovny jsou si svým složením tak podobny, že představují takřka pouhé dvě sekce téhož sboru. Byla by tudíž jediná komora také stačila. Vůbec výhody soustavy dvoukomorové byly u nás přeceňovány dle vzoru překonaných již nauk starších.

d) Osnovy definitivně zamítnuté nemohou být v žádné z obou sněmoven podány dříve, než uplyne jeden rok. Změní-li některá sněmovna usnesení sněmovny druhé, rovná se to z zamítnutí. Když by mezi prvním a druhým hlasováním či usnesením o některé předložce zákonné v některé sněmovně uplynulo volební období této sněmovny anebo by došlo k rozpuštění, bude se sněmovna podruhé předlohou zabývat, až se opět sejde. Nové složení sněmovny nic nevádí.

3. Ústava připouští v určitých případech též hlasování lidu. V případě, že sbor zákonodárný zamítne vládní předlohu zákonnou, může se vláda odvolat k lidu, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, zda zamítnutá vládní předloha má se přece státi zákonem. Usnesení vlády o odvolání se k lidu musí být jednomyslné. Hlasovací právo bude mít každý, kdo volí do poslanecké sněmovny. Hlasování lidu není přípustno

o vládních předlohách, jimiž má být měněna nebo doplněna ústavní listina a její součásti. (Referendum fakultativné.)

President republiky jest oprávněn, předlohu zákonnou, usnesenou sborem zákonodárným, vrátiti s připomínkami, a to do měsíce od onoho dne, kdy usnesení sboru zákonodárného odevzdáno bylo vládě. Toto veto presidentovo jest pouze odkladací, neboť:

1. President musí zákon tento vyhlásiti, když obě sněmovny setrvají při svém původním usnesení nadpoloviční většinou všech svých členův a hlasováním dle jmen.

2. President musí zákon vyhlásiti, i kdyby nebylo dosaženo předepsané této souhlasné většiny v obou sněmovnách: stačí totiž zde také, i když jen poslanecká sněmovna setrvá při svém původním usnesení, vyžaduje se však nyní většina třípětinové všech poslancův a opětného (patrně druhého) hlasování dle jmen. Třípětinovou většinou z celkového počtu poslanců a opakovaným hlasováním dle jmen (troasáď poslanecká sněmovna na konec přece svoji vůli jak proti senátu, tak proti presidentovi.

3. Bude-li vrácen zákon, k jehož usnesení vyžaduje se zvýšená praesence a kvalifikovaná většina, jest třeba, aby při novém hlasování splněny byly uvedené podmínky a aby vrácený zákon byl znovu přijat za předepsané vyšší přítomnosti a požadovanou kvalifikovanou většinou.

K platnosti zákona třeba jest náležitého vyhlášení s předepsanou formulí o usnesení sboru zákonodárného. Zákon má být vyhlášen do 8 všedních dnů po uplynutí měsíční lhůty, stanovené k výkonu vetá presidentova. Vráť-li president zákon, má být zákon nově usnesený vyhlášen do 8 všedních dnů od doby, kdy opětné usnesení sboru zákonodárného bylo vládě oznámeno. Každý zákon musí obsahovati doložku, kterému z ministrů jest uloženo jeho provedení. Zákony podpisuje president republiky, předseda ministerstva a ministr, jemuž uloženo jest zákon provésti. Za presidenta nepřítomného nebo onemocnělého podepisuje zvolený jeho zástupce a, nebyl-li takový náměstek zvolen, pak předseda ministerstva; tohoto zastupovati bude zase buď jeho zástupce, vládou zvolený, a nemohl-li by ani tento, pak věkem nejstarší člen ministerstva.

Ústavní zákon ze dne 9. dubna 1920, č. 294. sb. z., o podpisování zákonů a nařízení, prohlásil zásadu právní, že každý člen vlády smí se při podpisování zákonů a nařízení dát zastupovat jiným členem vlády i předsedou ministerstva.

§ 27. O nařízeních z nouze.

Ústava, na rychlo sdělávaná, přejímala taktéž důkladně reminiscence na starší dobu monarchickou a hleděla je pouze

zakrývati použitím formy demokratické a parlamentární. Tak tomu jest i při výjimečném pochodu zákonodárném. Ústava zavádí taktéž nařízení z nouze. Nařízení nouzová jsou přípustná:

1. po rozpuštění některé sněmovny nebo po uplynutí jejího období volebního až do doby, kdy sněmovna se zase sestoupí,

2. v době, kdy zasedání sněmovní se nekonají, protože sněmovna jest odročena nebo uzavřena.

V případech těchto mohou být učiněna opatření neodkladná, k nimž jinak by bylo třeba zákona, prozatím, bez souhlasu sboru zákonodárného. Ústava nepovolala však k výkonu takové prozatímné činnosti zákonodárné osobnost jednotlivcovu, nýbrž svěřila ji zvláštnímu výboru. Výbor tento má 24 členů; 16 členů zvolí sněmovna poslanecká, 8 členů zvolí senát. Každá sněmovna současně zvolí tolik náhradníků, kolik volí členů. Náhradník zvolí se vždy za určitého člena. Volba děje se na jeden rok. Volba provede se na základě zastoupení poměrného, při čemž sdružování stran je možno, a dohodnou-li se všechny politické strany, lze voliti také z plného shromáždění (prostou většinou). Protest proti dohodě až do počtu 20 poslanců nebo 10 senátorů jest v tomto případě bez významu.

Když po nových volbách sněmovna některá se nově ustaví, zvolí si také nové členy výboru z nové sněmovny, i kdyby jednoroční volební doba dosavadních členů nebyla uplynula. Při volbě ve sněmovně hlasují také členové předsednictva. Členové výboru podržují své funkce, dokud nebudou za ně zvoleni noví. Za člena, jemuž přechodně nebo trvale jest znemožněno úřad zastávati, nastoupí náhradník. Odpadne-li některý člen či náhradník během volebního období, zvolí se za něj jiný doplňovací volbou pro zbylou dobu funkční. Nově zvolený musí být z téže politické strany, jako ten, co ubyl, výjma případ, že by příslušná politická strana buď žádného kandidáta nenavrhla nebo nechtěla vůbec volby se účastniti. Člen ministerstva není volitelný ani za člena ani za náhradníka výboru. Výbor, po zvolení všech svých členů, volí si sám předsednictvo; předseda a druhý místopředseda musejí být členy sněmovny poslanecké; první místopředseda připadá členům senátu. Imunita poslanecká platí i pro členy výboru. (Kdo svolá členy výboru k volbě předsednictva, není v ústavě řečeno.)

Výbor jest povolán:

a) k výkonu kontroly nad mocí vládní a výkonnou,

b) opatřovati vše, co náleží do zákonodárné a správní působnosti obou sněmoven.

Z působnosti výboru však jest vyloučeno:

1. nesmí voliti presidenta republiky ani jeho zástupce;

2. nemůže dát souhlas k vypovězení války;

3. nesmí měniti zákony ústavní;

4. nesmí měniti příslušnost úřadů mimo případ, že by šlo o prosté rozšíření působnosti úřadů již zřízených příkázáním nových úkolův;

5. nesmí činiti opatření, jimiž by ukládány byly občanům nové trvalé finanční povinnosti;

6. ani nesmí rozšiřovati dosavadní brannou povinnost;

7. rovněž nesmí trvale zatěžovati státní finance a

8. konečně nesmí zcizovati státní majetek.

Neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, jsou přípustná jen na návrh vlády se schválením presidenta republiky. Další podmínky jsou:

a) Opatření neodkladné, k němuž by jinak bylo třeba zákona, nebo opatření, jímž schváleny či povoleny mají být výdaje a úhrady mimo rozpočet, vyžaduje souhlasného usnesení nadpoloviční většiny všech členů. V ostatních případech stačí prostě přítomnost polovice členů výboru, aby byl způsobilý k usnášení, a k platnému usnesení stačí pouhá nadpoloviční většina všech přítomných. Předseda hlasuje jen při rovnosti hlasů.

b) Opatření neodkladná, ve věcech zákonodárných výborem učiněná, mají prozatímnou platnost zákonnou. Musejí být vyhlášena ve sbírce zákonů s odvoláním se na příslušný předpis ústavy. Podepíše je president republiky, předseda ministerstva a nejméně polovice ministrův. Opatření, jimiž president republiky odepře souhlas, nesmějí být vyhlášena a provedena.

c) Ústavní soud povolán jest zkoumati, zda opatření, ku kterým by jinak bylo třeba zákona, neodporují ústavě a zda jimi nemění se zákony ústavní. Za tím účelem opatření uvedená předloží vláda zároveň s vyhlášením jich také soudu ústavnímu. Předseda výboru nebo jeho zástupce podají v nejbližší schůzi každé sněmovny zprávu o učiněných opatřeních výboru. Povinnost tuto mají, i kdyby členy sněmovny mezitím být přestali.

d) Opatření, kterých neschválí obě sněmovny do 2 měsíců po svém sestoupení se, pozbývají platnosti. Jest tudíž možno, že prostým uplynutím zákonné lhůty vyjde určité opatření z platnosti.

O nařízeních z nouze platí u nás takto podobná ustanovení jako dříve.

Mimo pravidelný pochod zákonodárný připouští ústava i výjimečný způsob, jakým za určitých podmínek dojíti může k vzniku zákona. Normy, které by jinak mohly být stanoveny toliko zákonem parlamentním, mohou být někdy vydány prozatím i mocí přenesenou s dodatečným schválením legislativy. Ústava naše, podobně jako v r. 1867

rakouská ústava prosincová, přejala z únorovky dle příkladu Pruska a států jihoněmeckých (Badenska, Wirtemberska) instituci nařízení z nouze. Nařízení tato, vlastně původu anglického, bývala zaváděna ve starších ústavách proto, že tehdy z ohledů komunikačních začasť parlamenty nemohly se hned sestoupiti, a vláda, nemohouc čekati, musila přikročiti k prozatímním opatřením zákonodárným v záležitostech, jež nemohly být odloženy do doby, až sněm se shromáždí. Odtud mluví se o »zákonech provisorních«, o aktech »s prozatímnou platností zákonnou«. Pramen pro ústavy německé byl tu zase francouzský; také charta konstituční francouzská z r. 1814 zná královská nařízení taková v případech potřeby. Nařízení tato zavedena byla do Francie za restaurace mezi vypočítáváním prerogativ královských dle vzoru anglického a s užitím komentátorů práva anglického.

Dle § 54. zákona ústavního mohou nařízení s provisorní mocí zákonnou být vydána, není-li legislativa právě shromážděna a nastane-li neodkladná nutnost učiniti opatření v záležitostech, které by jinak vyžadovaly ústavního souhlasu obou sněmoven. Výbor a vláda nemůže poukazovati na pouhou užitečnost svých nařízení z nouze, nýbrž musí je odůvodniti stavem neodkladné nutnosti pro udržení spořádaných poměrů a plnění nejdůležitějších úkolů státních, vyšším zájmem státním. Kdy případ takový nastane, zůstaveno je ovšem uvážení vlády. Rozhodně však bylo by proti ústavní, kdyby vláda úmyslně odročila, nebo rozpustila legislativu za tím účelem, aby pak mohla volně vydati určitá svá nařízení dle § 54. a zbavila se tak závislosti na parlamentu. Nařízení z nouze vázána jsou na právní předpoklad, že legislativa právě není shromážděna, ale není dáno do libovůle vlády, úmyslně přivoditi tento předpoklad — vláda takto by pohodlně mohla otvírati postranní cestu způsobům absolutistickým, mohla by i dobré zákony měniti pomocí nouzových nařízení a práva parlamentní stávala by se bezúčinnými. Stačilo by jen získati si většinu výboru.

Vydání provisorních nařízení s mocí zákonnou dle § 54. zák. děje se presidentovým a ministerským aktem vládním, za zodpovědnosti celého ministerstva. Nařízení z nouze jsou nařízení právní. Vydání jich vázáno je na určité přesné formy: nařízení musí být spolupodepsáno presidentem republiky a aspoň polovicí ministrů a vyhlášeno v zákoníku s výslovným odvoláním se na § 54. ústavy. Výslovné toto odvolání nahrazuje obvyklou jinak formulí, že zákon vydává se parlamentem. Na přesném dodržení předepsané formy závisí sama platnost nařízení nouzových. Nařízení ona, vydaná se zachováním všech forem dle § 54.,

mají tutéž platnost jako každý zákon, vydaný za spolupůsobení legislativy. Liší se od jiných zákonů pouze nedostatkem předcházejícího parlamentního souhlasu. Nařízení nouzová vydávají se ve formě nařízení, ale s účinky zákona, jsou tedy skutečnými akty zákonodárnými.

Nařizovací právo dle § 54. ústavy podrobena je však obmezením po stránce věcné. Ústava hleděla užívání nařízení nouzových ztížiti, aby se nepraejudikovalo důležitým právům parlamentu. Nařízení s provisorní platností zákonnou především nesmějí směřovati proti ústavě, nesmějí obsahovati žádnou změnu základních zákonů ústavních. Tím méně ovšem směla by vláda nařízení dle § 54. užití snad k zastavení ústavy. Ústava vůbec nesmí být vydána nebezpečí, že by mohla »provisorně« být zbavována platnosti nebo podrobována »provisorním« změnám — ústava vždy musí požívatí garancie stálosti. Kdyby vláda byla oprávněna k ústavním změnám pomocí § 54., byly by změny ústavy příliš lehké a vláda by nemusila shánět vždy většinu kvalifikovanou pro každou ústavní změnu.

Za to však bylo by lze pomocí § 54. změniti volební řád, poněvadž není žádným zákonným předpisem prohlášen za součást ústavy.

Přípustnost provisorních nařízení je dále obmezena ve věcech finančních: parlamentu zachován má být vždy rozhodující hlas při některých operacích finančních; není jmenovitě zůstaveno pouhému uvážení stálého výboru a vlády, mají-li být zvýšeny výdaje státního rozpočtu. Odtud je ustanoveno, že nařízení z nouze nelze užití k zavedení takových opatření, která by přivodila trvalé zatížení státní pokladny, nebo která by se týkala zcizení majetku státního. Jde o to, aby státu bez svolení parlamentu nemohly vzcházeti trvalé závazky finanční. Dle § 54. nelze sice prozatímných nařízení nouzových užití k zatížení státního rozpočtu, k rozmnožení státních výdajů — ale jest také zabráněno, aby § 54. nebylo užitó k rozmnožení státních příjmů: pokud jde o státní příjmy, doznalo nouzové právo nařizovací téhož ústavního obmezení. Bez předchozího souhlasu parlamentního nemohou být pomocí § 54. uložena občanům státním nová a trvalá břemena daňová. Stávající daně a poplatky mohou být zvýšeny však a změněny pomocí nařízení z nouze. Vláda může si opatřiti finanční prostředky přece takto i tehdy, když chce vládnouti bez parlamentu, jen má-li většinu výboru.

Nařízení z nouze jsou sice skutečnými zákony a zavazují občanstvo jako jiné zákony, ale zákonná platnost jejich je jen prozatímná, neboť musí být předložena nejbližší sněmovně k schválení. Tímto předpisem umožněno je

do datečně uplatňování parlamentní kontroly a zajišťuje se do datečné spolupůsobení parlamentu při práci zákonodárné. Zákonná platnost nařízení z nouze dle ústavy zaniká, když jedna ze sněmoven jich neschválí. Nařízení nouzová mají sice platnost zákonnou již před schválením parlamentu, ale zákonná platnost jejich je časově omezena; je v moci legislativy přivoditi konec platnosti jejich a zbaviti je účinnosti — k dalšímu trvání svému potřebují nařízení z nouze vždy schvalujícího usnesení obou sněmoven. Toto udělení »indemnity« vládě za její opatření je rovněž původu anglického.

Nepochybně bude také celé ministerstvo učiněno zodpovědným za to, aby v zákonníku bylo náležitě vyhlášeno, že pomínula provisorní zákonná platnost zamítnutých nařízení. Zodpovědnost vlády musí být tu všude zvýšena, aby parlament zajistil si převahu nad exekutivou. Schválí-li sněmovny do datečně nařízení z nouze, stane se toto ze zákona prozatímného a podmíněného zákonem definitivním.

Nařízení z nouze jsou skutečnými zákony, jež však vydává moc přenesená. Pro svůj zákonný charakter nařízení z nouze nejsou podrobena soudcovskému právu zkoumacímu, když byla řádně vyhlášena. Soudci nepřísluší rozhodovati o ústavní platnosti či neplatnosti zákonů náležitě vyhlášených. Jen o platnosti nařízení mohou soudové rozhodovati; nařízení z nouze však rovnají se zákonům, mají moc »zákonnou«, byť provisorní; mají také moc derogatorní, zrušovací i naproti dřívějším zákonům. Nařízení s časově omezenou, provisorní platností zákonnou vždy mají zůstat akty výjimečnými. Nemají být rozšiřována na opatřování běžných záležitostí státních, jako k vyřizování a vyhlášení rozpočtu státního.

Nařízením nouzovým může být ovšem také nahrazeno svolení sněmovny, požadované při určitých smlouvách mezi národními, pokud jen tyto smlouvy nevykazovaly by obsahu, jenž vymyká se úpravě nařízením nouzovým (jako změna státního území). Povolení rozpočtu v dosavadní výši nebo povolení kontingentu branců cestou nouzového nařízení není vyloučeno, ovšem dle konstitučních nauk nemá se tak díti. Opatření, které sněmovnou nebude schváleno, pozbude platnosti a to okamžikem záměny, nebo v případě, že sněmovna jeho do 2 měsíců neschválí, prostě uplynutím lhůty této od doby první schůze sněm. Akty, v mezičase podniknuté, zůstanou v platnosti. Vládě nebyla výslovně uložena povinnost, vyhlásiti, že platnost nouzového opatření pomínula, ale patrně se tak státi má. Rovněž má vláda vyhlásiti, že určité opatření bylo sněmovnou schváleno a že tudíž se stává pravidelným zákonem. Sněmovna může své schválení

obmeziti také jen na některá ustanovení nouzového opatření a ostatním předpisům schválení odepřiti. Jedině ústavní soud bude povolán, zkoumati, zda meze, ústavou pro opatření nouzová uložené, byly dodrženy. Jiné soudy, i soud správní, mohou zkoumati pouze, zda zákon byl řádně vyhlášen (§ 102. úst.). Soud ústavní bude moci ovšem zkoumati i vůbec, zda byly pro výbor a vládu založeny předpoklady, k výkonu práva nouzového požadované, jako neodkladná nutnost. Možnost, nouzovým opatřením kontrahovati dluh přechodný nezdá se být vyloučena, neboť zákon mluví pouze o nepřipustnosti trvalého zatížení státních financí. (Ovšem že i z dluhu přechodného obyčejně na konec vzejde břemeno trvalé pro pokladnu státní.)

§ 28. President republiky.

V demokracii jest nejvyšším orgánem státu lid. President jest při výkonu svých oprávnění pouze zástupcem lidu, jeho mandatářem a zároveň nejvyšším úředníkem lidového státu. Vládne tu zásada sverchovanosti lidu. Tak tomu dle ústavy jest též u nás. President republiky volen jest oběma sněmovnami. K volitelnosti za presidenta republiky vyžaduje se:

- a) státní občanství,
- b) volitelnost do sněmovny poslanecké,
- c) 35 let věku.

K platnosti volby třeba jest přítomnosti na dpoloviční většiny veškerého počtu všech členů obou sněmoven v době volby a třípětinové většiny přítomných. Po dvojí bezvýsledné volbě přikročí se k užší volbě mezi oněmi, kdož obdrželi nejvíce hlasů. Zvolen jest nyní, kdo obdržel nejvíce hlasů (princip relativní většiny). Při rovnosti hlasů rozhodne los. Rozumí se, že při užší volbě nelze čítati hlasy, případně kandidátu, jenž do užší volby pojat nebyl.

Zákon ze dne 9. března 1920, č. 161. sbír. zák., obsahuje podrobnější ustanovení o volbě presidenta republiky. Dle zákona platí:

1. Národní Shromáždění svolá k volbě ministerský předseda. Volební schůze musí být svolána nejdéle 14 dní před uplynutím volebního období presidentova, nebo nejdéle 14. den po tom, kdy úřad presidentův z jiných důvodů se uprázdnil.

2. Schůzi řídí předseda sněmovny poslanecké jako první předseda a předseda senátu jako druhý předseda. Platí jednacím řád sněmovny poslanecké.

3. Volba děje se ve schůzi veřejně bez debaty. Hlasuje se lístky. Volba může se platně konati pouze za přítomnosti na dpoloviční většiny úhrnného počtu všech členů poslanecké sněmovny i senátu v den volby.

4. Při prvním hlasování rozhoduje třípětinová většina přítomných. Když prvé hlasování bylo bez výsledku, hlasuje se po druhé. Po marném druhém hlasování dojde k užší volbě mezi dvěma kandidáty, kteří při druhém hlasování obdrželi největší počet hlasů. Při rovnosti hlasů určí los, kdo do užší volby přijde. Při užší volbě neplatny jsou hlasovací lístky prázdné nebo odevzdané někomu, kdo do užší volby nepřišel. Zvolen jest ten, kdo obdrží větší počet hlasův.

5. Bude-li za presidenta zvolen člen senátu nebo sněmovny poslanecké nebo ministr, přestane dnem volby vykonávat svoje funkce. Složením slibu presidentského na ústavu přestane pak jeho členství ve sněmovnách nebo ve vládě.

Jest upozorniti, že § 9. zák. z 9. března 1920 o volbě presidentově neshoduje se zcela s § 57. ústavy. Ústava mluví o užší volbě mezi všemi kandidáty, kteří obdrželi nejvíce hlasů, a prohlašuje za zvoleného toho, kdo pak v užší volbě obdrží nejvíce hlasů dle zásady většiny relativní. Zákon z 9. března 1920 však povolává do užší volby pouze ony dva, kteří při druhém hlasování měli nejvíce hlasů a prohlašuje za zvoleného toho, kdo bude míti více hlasů dle zásady většiny absolutní. Tento nesouhlas mezi ústavou a zákonem březnovým nedá se vysvětliti prostě tím, že platí zákon pozdější. Zákon z 9. března 1920 není prohlášen ani za součást ústavy, ani za zákon ústavní. Jest tedy zákonem jednoduchým. Zákony jednoduché však nesmějí odporovat ústavě. O tom, zda určitý zákon jest v souhlasu s ústavou, rozhodovati bude ústavní soud. V pochybnosti musí být rozhodnuto na prospěch ústavy, neboť ústava jest nejvyšším právem země. Především platiti musí vždy to, co stanoveno jest v ústavě, nikoli to, co obsaženo jest v jednoduchém zákoně prováděcím.

Rovněž neshoduje se § 38. ústavy o tom, kdo má předsedat ve schůzi společné, svolané k volbě presidentově, a § 3. zák. z 9. března 1920, o volbě presidenta republiky, o tom, jakou funkci má v takové schůzi předseda senátu. Opět platiti bude ústava.

President je volen na sedm let. Doba jeho úřadování počítá se ode dne, kdy president vykonal slib před shromážděnými oběma sněmovnami (slib na ústavu). Novou volbu jest vykonati v posledních 4 nedělích, než uplyne úřední období předešlého presidenta. Táž osobnost smí býti pouze dvakrát e po sobě zvolena presidentem. Kdo byl již presidentem po dvě za sebou jdoucí období, nemůže být opět za presidenta zvolen dříve, dokud neuplyne 7 let od skončení jeho posledního období. Dřívější president zůstává v úřadě, dokud nebude zvolen nový.

Odpadne-li president během úředního období, přikročí se k volbě nové, při čemž pro nově zvoleného začíná se opět nové úřední období sedmileté. Obě sněmovny sejdou se za tím účelem do 14 dnů k společné schůzi, kterouž svolá předseda ministerstva. V době, kdy nový president není ještě zvolen, nebo není dočasně schopen zastávat svůj úřad, vykonává jeho funkce ministerstvo, jež může jednotlivými vládními akty pověřiti též ministerského předsedu. Kdyby president přes 6 měsíců nemohl svého úřadu zastávat, buď pro nepřítomnost, zaneprázdnění či nemoc, jest možno zříditi presidentovi zástupce. Třeba jen jest, aby se nejprve na tom usneslo ministerstvo a to za přítomnosti $\frac{3}{4}$ ministrův, načež obě sněmovny zvolí zástupce presidentova týmž způsobem, jako se volí president sám. Úřad zástupcův trvá, dokud překážka nepomine. V době, kdy někdo nemůže být volen za presidenta (jako byl-li presidentem dvakrát po sobě), nemůže být volen ani za jeho zástupce.

President republiky nesmí současně být členem některé sněmovny. Kdyby za zástupce presidentova byl zvolen některý člen sněmovny, nesmí vykonávat mandát sněmovní po dobu, po kterou trvá jeho úřad presidentského zástupce.

§ 29. Vládní postavení presidentovo.

V úpravě otázky vládních práv presidentových ústava, jak také důvodová zpráva ústavního výboru, citáty přímo přečpaná, svědčí, následuje zase vzorů cizích. Zároveň hleděla ještě zachovati pojem silného presidenta z bývalé revivované prozatímné ústavy.

I. President republiky slíbiti má před oběma sněmovnami, že dbáti bude blaha republiky a lidu a šetřiti ústavy a zákonův. Nějaká sankce pro případ nesložení předepsaného slibu na ústavu není v ústavě udána. Nelze tudíž míti za to, že zdráhání se či odepření slibu znamenalo by resignaci na úřad, jako tomu jest při poslancích, kdež odepření slibu nebo slib s výhradou znamená prostě ztrátu mandátu. Za nesložení slibu na ústavu presidentem mohlo by ovšem ministerstvo být voláno k zodpovědnosti, president by však úřadu neztratil, když v zákoně tak stanoveno není. Ostatně president jest nezodpovědný.

II. Ústava prohlašuje zásadu nezodpovědnosti presidentovy za vedení a výkon úřadu. Za jeho projevy, související s výkonem úřadu, jest zodpovědno ministerstvo. Zodpovědnost trestní nastupuje jako ve Francii pouze v případě vellezrady. Obžalobu vznese sněmovna poslanecká a soudí o ní senát, zase jako ve Francii. Stanoví se pouze jediný trest: nalezeno býti může pouze na ztrátu úřadu a na ztrátu způsobilosti později úřadu presidentského nabýti. Totéž

platí o prezidentově zástupci. Každý presidentův akt moci vládní a výkonné vyžaduje k platnosti své spolupodpisu odpovědného ministra. Kontrasignace zodpovědného ministra jest přímo podmínkou platnosti vládního aktu presidenta, avšak nežádá se spolupodpis příslušného odborného ministra, nýbrž stačí kontrasignace kteréhokoli zodpovědného ministra, jenž tím zodpovědnost přejímá.

III. Práva presidenta jsou v ústavě taxativně vypočtena. Jednotlivě přísluší jemu:

1. Zastupování státu v poměrech mezinárodních, přijímání a vysílání vyslancův, ujednání a ratifikace státních smluv mezinárodních. Souhlas sboru zákonodárného vyžaduje se při těchto mezinárodních smlouvách:

a) při všech smlouvách obchodních,

b) při smlouvách, jimiž státu nebo občanům ukládají se jakákoli břemena majetková nebo osobní, jmenovitě též vojenská,

c) konečně při smlouvách, jimiž se mění státní území, při čemž souhlas sboru zákonodárného jest udělití ve formě zákona ústavního.

2. Vyhlášení stavu válečného (míní se tu patrně rozhodování o tom, kdy za výjimečných poměrů správa občanská má přejít na vojsko — mimořádný prostředek policie bezpečnostní). Rozhodovat o míru a válce presidentovi nepřísluší: válku může vypovědět pouze s předchozím souhlasem sboru zákonodárného, ovšem mimo případ, že nepřítel prostě vtrhne do země, a ujednaný mír musí předložit sboru zákonodárnému k schválení.

3. Naproti parlamentu má presidenti tatáž práva, jako bývala obvyklá ve státech monarchických: svolává, odročuje a rozpouští sbor zákonodárný i prohlašuje jeho zasedání za ukončené či uzavřené.

4. Má právo odklada cího veta, když usnesený zákon s připomínkami vrátí, podpisuje zákony a nouzová nařízení výboru pro neodkladná opatření.

5. Podává sboru zákonodárnému zprávu ústní nebo písemnou o stavu státu a doporučuje legislativě k úvaze opatření, jež uzná za nutná a účelná.

6. Přísluší jemu jmenování a propouštění ministrů, jakož i stanovení jejich počtu (ačkoli prostředky na nová ministerstva povoluje sbor zákonodárný; zřizovat ministerstva nová svěřuje se patrně nařizovacímu právu presidentovu). Dále jmenuje profesory vysokých škol, a to všechny, kdežto soudce, státní úředníky a důstojníky jmenuje od VI. třídy hodnostní nahoru — přijat byl vzor francouzský naproti vzoru americkému, kde jmenovací práva presidenta vázána jsou na souhlas senátu. Ostatně ústava hodně se zde blíží tradicím monarchickým. O jmenování hod-

nostářů církevních není zmínky; stát patrně se jeho vzdal, ale jistě podržel právo námitek proti osobnostem nevhodným.

7. Presidentovi v oboru finančním přísluší udělovat dary a pense z milosti na návrh ministerstva a konečně na poli soudnictví přísluší jemu právo udělovat amnestii, jakož i nařizovat abolicí. Analogicky jest presidentovi přiznati též oprávnění amnestie ve věcech disciplinárních a v policejních věcech trestních, neboť jest hlavou moci výkonné. Rovněž v trestních věcech finančních.

8. President má vrchní velitelství veškeré branné moci. Spadá sem patrně vrchní vedení vojska i záležitosti nejvyššího velení s rozhodováním o organizaci a dislokaci vojska. Otázka možnosti osobního vedení vojska v poli nebyla dotčena. Mezi záležitostmi vrchního velení náleží ovšem také oprávnění, upravovat poměry branné moci instrukcemi a vojenskými služebními řády. Dle předpisů branného zákona ze dne 19. března 1920, č. 193. sbír. zák., může president za výjimečných poměrů naříditi i v míru povolání určitých ročníků branné moci k výjimečné aktivní službě ve zbraní na dobu nezbytné potřeby. Nařízení musí být vydáno po předchozím slyšení vlády. (§ 27.) Rovněž za mobilisace a za války může naříditi předčasné zařazení odvedených, předčasné odvody a opětné dodatečné odvody těch, kdož ještě odvedeni nebyli. K mimořádným opatřením tlakovým, jako jsou předčasné a opětné odvody, jest však potřebí předcházejícího souhlasu sboru zákonodárného (§ 28.). Částečnou nebo všeobecnou mobilisaci nařídí president po slyšení vlády. Nařízení mobilisace všeobecné jest co nejdříve předložiti k dodatečnému schválení sboru zákonodárnému. Částečnou nebo všeobecnou demobilisaci nařídí opět president prostě na návrh ministra Národní obrany.

Práva presidenta jsou sice takto v ústavě vypočtena taxativně, ale to neznamená, že by pozdějšími jednotlivými zákony nemohla jemu být přiznána ještě práva jiná, jako jmenování různých hodnostářů, oprávnění udělovati dispense a vykonávati nejvyšší kontrolu v určitých oborech státního života. Práva presidenta nad vojskem, výkon amnestie, udělování darů z milosti, poseilství sboru zákonodárnému, veškerá jmenování a ostatní oprávnění, v ústavě vytčená, jsou vesměs akty vládní i vyžadují kontrasignace zodpovědného ministra. Předpokládá se při nich tudíž vždy vyhotovení písemné. Za obvyklé ústní projevy presidentovy při různých příležitostech jest ovšem vláda taktéž zodpovědná.

Osloboditi někoho od zachovávání zákonů všeobecně zavazujících, udělovati privilegia při konání povinnosti vojenské, nebo osloboditi od placení daní a je zmírniti, mohl by pre-

sident jen tehdy, kdyby zákonem výslovně byl k tomu zmocněn. Samostatného práva nařizovacího na polích, zákonem dosud neupravených, president nemá.

§ 30. O nejvyšších orgánech moci výkonné.

Hlavou moci výkonné jest president republiky. Jemu všeobecně přísluší vyhlášovat zákony, bdít nad jejich prováděním a uvádět v život organisace, na provádění zákonů potřebné. Pomocnými jeho orgány při vedení vlády jsou ministři. O ministerstvu platí:

1. Veškerá moc vládní a výkonná, která ústavou nebo zákony není vyhrazena výslovně presidentu republiky, přísluší ministerstvu. Ministerského předsedu a ministry jmenuje president republiky, jenž rozhoduje také o jejich propuštění z úřadu. President určuje, kdo z členů vlády povolán bude řídit jednotlivé ministerstvo; rozděluje tudíž odbory mezi členy vlády a stanoví také počet ministrův. Působnost ministerstev však upravuje se zákonem. (§ 85.)

2. Členové kabinetu dohromady tvoří vládu, ústavně nutný sbor pro vedení vlády ve státě. Vládě předsedá ministerský předseda. Pro případ, že předseda ministerstva přechodně nemůže úřadu svého vykonávat, volí si vláda sama vždy také zástupce ministerského předsedy. Zástupce úřaduje za předsedu ministerstva. Nemůže-li ani zástupce dočasně vykonávat úřad předsednický, spadá předsednictví na nejstaršího z ministrův. Ministři složí do rukou presidenta republiky slib, že budou svědomitě a nestranně konati své povinnosti, zachovávat ústavu a jiné zákony. Poruší-li některý z ministrů úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v oboru své působnosti ústavu nebo jiný zákon, jest zodpověden trestně. Obžalobu vznáší zase sněmovna poslanecká, souditi bude zase senát, zase jako ve Francii.

3. President má naproti ministerstvu právo na informaci: může být přítomen schůzím vlády a jim předsedati, může sobě od vlády a jednotlivých ministrů vyžádati písemné zprávy o každé záležitosti, která náleží do oboru jejich působnosti. Jest oprávněn sezvati vládu a její členy k poradě.

4. Žádný ministr nesmí být členem představenstva nebo dozorčí rady ani zástupcem akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, pokud společnost ony sledují činnost výdělkovou. Bezplatné členství správních rad v podnicích, sledujících snahy humanitní nebo pečujících o hospodářské poměry veřejných úředníků, nepodléhá ve smyslu § 33. služební pragmatiky analogicky žádnému obmezení.

5. Každá sněmovna může interpelovati ministry a jejich předsedu o všech věcech, jež týkají se působnosti minister-

ské, může zkoumati správní akty ministrův i zvoliti výbory, jimž ministr musí podati potřebné informace, může usnášeti se na adresách i resolucích. Každý člen vlády má povinnost dát na interpelaci odpověď. Povinnost platí stejně, podal-li interpelaci poslanec či senátor.

6. Politická zodpovědnost ministerská, při interpelacích uznána, jest však ještě více zostřena takto:

Vláda jest odpovědna Národnímu shromáždění, které může jí vysloviti nedůvěru. K usnesení je třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců a stane se většinou hlasů nadpoloviční, při čemž hlasovati se musí dle jmen. Takto poslanecká sněmovna jest povolána k vyslovení nedůvěry, nikoli však senát. Postavení vlády musí být založeno jedině ve sněmovně poslanecké.

Návrh na vyslovení nedůvěry musí býti podepsán nejmeně s tem poslanců a přikáže se výboru, který o něm podá zprávu nejdéle do osmi dnů.

Vláda může podati v Národním shromáždění návrh na vyslovení důvěry. O návrhu tom se jedná, aniž byl přikázán výboru.

Vyslovilo-li Národní shromáždění vládě nedůvěru, nebo zamítlo-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci do ustavení nové vlády.

Podá-li návrh na vyslovení důvěry jednotlivý poslanec a jeho návrh bude zamítnut, nemusí vláda odstoupiti; má tudíž vláda možnost užívati tohoto druhého prostředku; vyslovení nedůvěry jednomu nebo několika ministrům nemá pro celou vládu žádných následků. Jmenovat znovu vládu, nedůvěrou svrženou, jest konstitučně nepřipustno, ale jednotliví členové její mohli by přece býti znovu jmenováni.

Vláda sídlí v Praze. Rozhoduje ve sboru, jemuž přítomna musí býti, mimo předsedu nebo jeho náměstka, nadpoloviční většina členů vlády.

Vláda ve společných schůzích rozhoduje zejména:

a) o vládních předlohách pro Národní shromáždění určených, o vládních nařízeních a o návrhu na výkon veta presidentova,

b) o všech věcech politické povahy,

c) o jmenování úředníků, soudců a důstojníků, pokud je vyhrazeno ústředním úřadům, nebo o návrzích na jmenování funkcionářů, které je vyhrazeno presidentovi republiky. Jmenování, ústředním úřadům vyhrazená, přijdou do ministerské rady pouze od VIII. třídy hodnostní.

President republiky stanoví, po návrhu předsedy ministerstva, který z členů vlády (ministrů) řídí jednotlivé úřady,

zřízené k obstarávání nejvyšší správy státní, a za ně odpovídá.

Zákony buďtež vyhlášeny do osmi dnů po uplynutí lhůty, určené k výkonu práva veta presidentova. Užije-li president svého veta, buďtež zákony vyhlášeny do osmi dnů po opětném usnesení Národního shromáždění. Podpisuje je president republiky, nebo jeho náměstek, předseda a onen člen vlády, jehož úřad jest pověřen provést dotčený zákon.

Je-li místo presidentovo uprázdněno, anebo pokud přísluší výkon jeho práv vládě, podpisuje zaň předseda vlády.

Nejvyšším orgánem moci výkonné jest president republiky. Zákon ze dne 20. prosince 1918, č. 93 sb. zák. a nař., o platu presidenta republiky, ustanovuje toto:

1. President republiky má 500.000 K ročního platu a 500.000 korun příspěvku na výlohy svého úřadu. Mimo to má úřední byt ve své residenci.

2. Nároků pensijních president nemá.

3. Úřad presidenta republiky nemůže však býti na újmu nárokům na postup úřední a na úřední výslužné, pokud nároky ony nabyty byly před nastoupením a zastáváním úřadu presidentského.

Zákon z 15. dubna 1920, č. 318. sb. z., ukládá vládě, aby věnovala čestný dar presidentu republiky, a zákon z 15. dubna 1920, č. 320. sb. z., ukládá vládě, aby učinila opatření o vedlejších sídlech úředních presidenta republiky.

O finančním postavení našich ministrů vydán byl zákon ze dne 20. prosince 1918, č. 94 sb. zák. a nař., týkající se služebních požitků jejich. Ustanoveno bylo takto:

1. Ministři požívají ročního platu 60.000 K, ministerský předseda pak ročního platu v obnosu 70.000 K.

2. Nárok na výslužné nebyl ministrům přiznán.

3. Zastávání úřadu ministerského nemůže býti na újmu nárokům na pozdější jiný úřední postup a na jiné úřední výslužné, pokud ony nároky založeny byly již před nastoupením úřadu ministerského.

Zákon z 15. dubna 1920, č. 317. sb. z., přidává ministrům ještě funkční přídavek 40.000 K a min. předsedovi a ministrowi zahraničních záležitostí ještě zvláště nad to přídavek reprezentační 50.000 K ročně. Plat a funkční přídavek platí se ještě po tři měsíce po vystoupení z vlády. U těch, kdo (po vystoupení z vlády) jsou v státní službě, srazí se úřední jejich plat z obnosu uvedené pense ministerské.

Uvedené platy ministerské započítávají se k poplatnému příjmu však pouze z polovice, kdežto zbytek jest považovati za náhradu služebních výdajů, dle nař. z 15. března 1919, č. 135 sb., o částečné onerositě platů vládních.

President republiky jest zásadně nezodpovědný. Jeho vládní akty vyžadují však k platnosti své spolupodpisu zod-

povědného ministra. Spolupodpis zaručuje, že aspoň jeden člen ministerské rady může být volán k zodpovědnosti. Ministři jsou tedy orgány obligatorními, dle ústavy nutnými, bez nichž správa nemohla by být zákonitě vykonávána. Na poli správy president je vázán na kontrasignaci a prostřednictví ministrů.

Ministři jsou nejvyššími členy státní hierarchie úřední. Nad ministra není úředníka vyššího. Ministr nemá nad sebou úřadu představeného, jehož služební a disciplinární moci by podléhal. Nepodléhá také stále služební kontrole jako podřízení úředníci. Ministr, nemaje úředního představeného, nemůže být disciplinárně stíhán a kárán pro zanedbávání povinností úředních. Proti přímé vůli presidentově nesmí však ministr podniknout žádný vládní akt; rušila by se tím ústavní zásada, že veškerá moc výkonná je soustředěna v presidentu republiky. President není však úředním představeným ministrovým; ministři stojí vedle něho jako jeho státní rádčové a nejvyšší ústavní pomocníci i vykonavatelé jeho rozhodnutí v oboru jeho pravomoci. Postavení ministrů spočívá mnohem více ovšem v důvěře sněmovny a také projev nedůvěry sněmovny přivodí odstoupení kabinetu.

Ministři stojí zpravidla v čele jednotlivých oborů státní správy. Vedle těchto ministerstev odborných vytvořila se však i instituce ministrů, kteří nevedou žádné odvětví státní správy; jsou to ministři bez portefeuille, bez resortu. Ministři bez portefeuille byli obvyklým zřízením v Anglii, kdež počet jejich byl někdy i větší, než počet ministrův odborných. V povolání ministrů bez portefeuille spatřována byla výhoda, že jednotliví vynikající politikové mohli být přibráni k vládě, aniž bylo třeba jejich síly zatěžovati odbornými úkoly některého odvětví správního. Mělo být využito výhradně jen jejich politických schopností, měli býti také mluvčími kabinetu. Ministři bez portefeuille mají být prostředníky mezi vládou a určitými politickými stranami a udržovati styky vlády s těmito stranami. Instituce tato není u nás zavedena předpisy ústavními, není ani prohlášena za permanentní, nýbrž řídí se ohledy politickými dle daných poměrů. Ježto ministerstvo bez odboru není obligatorním, není také obor jeho působnosti vymezen v žádných zákonech či nařízeních, kdežto obor působnosti ostatních odborných ministerstev určen bývá ve zvláštních zákonech a nařízeních. Jinak ministr bez odboru má úplně stejné postavení jako ostatní ministři, požívá téhož hlasu v ministerské radě, může podávat prohlášení jménem vlády, zastávat vládní předlohy, jeho spolupodpis na nařízeních vládních platí stejně jako kontrasignace jiného ministra.

Počet ministrův byl původně ústavou určen.

Ježto sboru zákonodárnému nepochybně přísluší zákonodárství o organizaci úřadů soudních a správních,

byla nová ministerstva až dosud u nás zřizována cestou zákonodárnou. Cesta nařizovací nemůže se se stanoviska vlády hájiti snad tím, že při zřizování nových ministerstev zpravidla nešlo by o založení nových povinností občanských, nýbrž že prostě od ministerstev dosavadních byly by některé odbory odloučeny a spojeny v samostatné ministerstvo nové, že tedy šlo by tu jen o jiné rozdělení kompetencí již stávajících, bývalých. Naproti tomu dá se právem namítati, že i každé nové rozdělení starších kompetencí dotýká se práva stran, které s novými úřady přijdou ve styk a úprava práv a povinností stran náleží legislativě. Ústava rozhodně zajistiti musí legislativě spolupůsobení při stanovení nejvyšších úřadů správních. Kdyby spolupůsobení legislativy cestou nařizovací se obcházel, pak parlament staví se před hotovou skutečností, aniž má příležitost předem se vysloviti o účelnosti nové organizace. Věc byla by tím nápadnější, že parlament musí přece v rozpočtu dodatečně povolovati náklad na zřízení nového ministerstva. Obor působnosti jednotlivých ministerstev má býti rovněž určen zákonem.

Dle naší ústavy stanoví president počet ministrů; může tedy zřizovat sice ministerstva nová cestou nařizovací a jmenování, ale působnost ministerstev musí být upravena zákonem.

Všichni ministři tvoří ústavní ministerskou radu, již předsedá ministerský předseda. Ministerská rada není kolegiálním úřadem, jenž by byl snad nadřizen jednotlivým ministerstvům. Usnesení ministerské rady mohou se stát účinnými teprve, až je provede odborný ministr ve správě svého odboru. V ministerské radě nemohou být členové, kteří nesouhlasí, prostě přehlasování dle zásad prosté majority a nemůže jim snad většinou hlasů být nařízeno, aby provedli určité usnesení ministerské rady. Každý ministr vede správu svého odboru samostatně a sám za ni odpovídá; nechce-li menšina, nemusí provést usnesení většiny, ovšem octne se pak v politickém rozporu s většinou kabinetu a dojde snadno ke krizi. Ministerský předseda má sice potud vyšší postavení, než jeho druzi, protože udává a představuje základní politický směr kabinetu i soustřeďuje ve své osobnosti politické ideje celé vlády, ale není úředním představeným jednotlivých ministrů. Nemá také nad ostatními ministry žádné morální, ani disciplinární. Nemá větší zodpovědnosti, než jeho kolegové, protože nemá větší moci; jeho větší vliv je jen politický. Je prostředníkem mezi presidentem republiky a ostatními ministry odbornými. »Předsednictvo ministerské rady« je úřad podřízený předsedovi ministerskému a je povolán opatřovati záležitosti ministerské rady a podporovati ministerského předsedu v jeho činnosti. Ministerská

rada má zaručovati jednotné vedení státní správy i vlády a uskutečňování vládního programu. Veto proti usnesením ministerské rady předseda nemá, ale na konec jeho vliv vždy nabude převahy, ježto udává sám vládní program. Také v Anglii je ustálené rčení, že politika kabinetu je politikou premiéra jeho. Ministerský předseda nemá postavení kancléře státního, v jehož rukou sbíhala by se i všechna práva ostatních ministrův. Zvláštní je, že také pravomoc jeho úřadu není v ústavě zvláště a přesně upravena a uvedena; jen jeho služné přichází v zákonu o plátech ministrů; jinak celá obligatorní, ústavně nutná pravomoc úřadu ministerského předsedy spočívá zase jen na ústavních vyklástech. Bez výslovného upravení ústavního vytvořila se tu pravomoc úřadu, ježto k vedení státu bylo potřebí jednotnosti celé vládní politiky. Ve státech, v nichž došlo také obligatorně k parlamentarizaci ministerstva, jako tomu je v parlamentních monarchiích Anglii, Itálii, Belgii, bývá kabinet sestaven jen z členů parlamentní majority a bývá pak jen jakýmsi výbořem majority.

§ 31. Ministerská zodpovědnost.

Ministři podléhají ve státech evropských zpravidla zvláštní státoprávní zodpovědnosti před zvláštním tribunálem, před státním dvorem soudním. Ministři bývají zodpovědní za ústavnost a zákonitost vládní aktů, spadajících do okruhu úřední jejich činnosti. Kontrasignace ministroma je dostatečným důkazem pro povinnost jeho převzít zodpovědnost za akty vládní. V kontrasignaci především vidí se záruky ústavnosti a zákonitosti. Obžaloba ministerská může být vznesena i na bývalé ministry i na ministry, kteří ze státní služby vůbec již vystoupili.

Zalobou před státním dvorem soudním obyčejně lze stíhati všechny činy a opomenutí, jimiž členové ministerstva v oboru své úřední působnosti buď úmyslně nebo z hrubé nedbalosti porušili ústavu, nebo jiný zákon. Porušení prostých povinností služebních a úředních, které nejsou normovány zákonem, obžalobě nepodléhá. Zodpovědnost ministrů vztahuje se zpravidla i na opomenutí; opomenutím je však těž, když ministr nevystoupí proti protizákonným a neústavním usnesením svých kolegů. Ministr není zodpověden jen za to, že sám vydal ve svém oboru nařízení nebo úřední rozkazy a pokyny, zákonu a ústavě odporující, nebo že sám kontrasignoval nařízení taková a že navrhoval protiústavní vládní akty. Ministři mohou být obžalováni i za provedení nařízení, jež postrádalo ústavní ministerské kontrasignace. Každý

ministr je dále zodpověden za to, že úmyslně podporoval jiného ministra, jenž hrubě porušil své povinnosti ústavní. Spoluodpisem jednoho člena ministerské rady nejsou zbaveni zodpovědnosti ještě jiní členové ministerstva, kteří měli spoluúčastenství a spoluvinu na vydání protiústavního vládního aktu.

Vedle speciální, individuální zodpovědnosti ministrů za správu jejich odvětví trvá však ještě všeobecná zodpovědnost všech ministrů, celého kabinetu. Ministerstvo v jednotě své není jen souhrnem nejvyšších instancí správních, nýbrž znamená též ústavní orgán pro vykonávání vlády vůbec. Ani pasivní chování se ministrovou nezbaví její ještě zodpovědnosti. Ministr není obyčejným úředníkem, jenž by odbyl své úřední hodiny a o správu jiných odvětví se docela nic nemusí starati. Každý člen vlády musí v šem aktů celé vlády věnovati pozornost a musí se stále starati o celý chod vládní politiky. Ve Francii je tak výslovně ustanoveno, že ministři jsou solidárně zodpovědní za všeobecnou politiku celé vlády a individuálně za své osobní akty. Pro otázku zodpovědnosti platí solidarita ministerstva: kdo ve vládě zůstane, přejímá povinnost všechna opatření vládní jako zákonitá a účelná ve sněmovně podporovati a hájiti. Zodpovědnost ministrů je kolektivní. Chce-li se ministr zbaviti zodpovědnosti nebo nechce-li uposlechnouti direktivy ministerského předsedy, nechť podá demisi. Tím dává na jevo, že odepřel své účastenství na provedení. Podá-li ministr v ministerské radě přehlasovaný své zvláštní minoritní votum, nemusí být proto ještě zbaven zodpovědnosti; i pouhé setrvávání jeho ve vládě může podporovati a umožniti protiústavní jednání jeho kolegů. I pasivní asistence zakládá vinu ministrovu.

Poměr mezi vládou a sněmovnou má být vždy upravován tak, aby možnost konfliktů co nejvíce byla omezena. Prostředkem, jímž nejspíše lze vyloučiti konflikty mezi parlamentem a vládou, je parlamentarisa ce kabinetu. Při tomto způsobu vlády může parlament projevem nedůvěry, především odepřením rozpočtu, po případě zastaviti celou vládní činnost, až do povolání jiného, více oblíbeného ministerstva. Ve všech konstitučních státech pronikají stále snahy po tom, aby vládla parlamentní většina, snahy po parlamentní vládní soustavě. Parlamentní majorita chce vládnout nejen nad minoritou, ale i nad vládou, nad exekutivou, a sice přímo tak, jako kdyby majorita sama měla převzít celou exekutivu. Než při exekutivě jde o spoustu jednotlivostí a podrobností, jimiž majorita velkého parlamentního shromáždění sama nemůže se zabývati, nemůže proniknouti do konkrétních a individuálních poměrů, jež velký sbor nemůže věčně ovládati a vyřizovati.

Detailní správní záležitosti vymykají se tomu, aby byly vyřizovány velikými sbory parlamentních většin. Tu majorita pak žádá, aby vedení a vyřizování vládních záležitostí svěřeno bylo raději několika jejím vůdcům, aby vůdcové povoláni byli do ministerstva. Majorita sama pak obmezuje se na udělování instrukcí a direktivy členům vlády, svým vůdcům. Vůdcové majoritní strany, kteří původně měli vésti svoji stranu v její činnosti z á k o n o d á r n ě a uplatňovati v parlamentu její vliv na zákonodárství a na vládní činnost, převzou sami současně m o c v ý k o n n o u jako ministři. Tím odpadnou pak spory mezi vedením strany a ministerstvem, které zbytečně majoritu seslabovaly a ohrožovaly spořádaný chod celé státní správy.

Parlamentarisa ce kabinetu zpravidla má zaručiti převahu legislativy nad exekutivou — legislativa i exekutiva soustřeďují se v rukou několika vůdců stran a n e o d d a l u j í se od sebe; ministerská rada skutečně pak slouží k zachování jednotnosti vládní politiky a státní správy, jež vedena je dle přání většiny parlamentu. Ale je také možno, že se poměr obrátí na n e p r o s p ě c h legislativy: ježto členy vládní exekutivy jsou právě vůdcové stran, celé politické těžiště velmi snadno může být přeloženo pojednou do exekutivy, poněvadž vůdcové stran, v ministerstvu zasedající, dovedou ostatní členy svých parlamentních stran zpravidla vždy nakloniti vládní politice své. Tu pak exekutiva není již vedena legislativou, nýbrž naopak legislativa, t. j. většina parlamentu, začíná pracovat dle přání exekutivy, t. j. svých vůdců ve vládě sdružených; vůdcové stran nutí poslance většiny k stále větší povolnosti naproti vládě. Toto nebezpečí je tím větší u nás. U nás výhody vlády parlamentní přirozeně nemohou býti takové, jako ve státech, kde zajištěny jsou pevné majority a kde stojí proti sobě dvě strany, přibližně silné, konservativní a liberální. Rovnováha sil v parlamentu zaručuje vždy stálost ústavních poměrů — příklad Anglie je nad jiné význačný. U nás, kde strany jsou roztržité, může nastat stále kolísání ve složení parlamentní většiny. Také nedostatek pevné majority ponese s sebou vždy nedostatek jednotného vedení vlády a ohrožovati bude stálost poměrů ústavních a politických vůbec.

Vláda vůdců stran je ovšem neurčitého trvání. Při každých nových volbách je možno, že se majorita změní. Dále pak snadno vytvářejí se o d c h y l n ě n á z o r y mezi stranou a mezi jejím vůdcem, jenž je zodpovědným členem vlády nebo předsedou ministerstva. Je-li vůdce strany členem vlády, tu přirozeně jeho činnost ministerská nese s sebou r o z š í ř e n o u z n a l o s t poměrů státních a často pak vůdce strany, jenž je ministrem, dospěje k přesvědčení, že vládní záležitosti ž v y š š í h o zájmu státního jinak vedeny být!

mají, než jak to chce strana jeho. Nebo konečně vůdce strany, jenž je členem kabinetu, má často širší rozhled, může dospěti k přesvědčení, že dobře pochopený zájem jeho strany vyžaduje něco zcela jiného, než co myslí celá strana, která přece jen je vzdálena bližšímu poznání státních záležitostí. Nepodaří-li se vůdci strany, jenž je ministrem, aby se svými názory ve straně pronikl, je donucen k odstoupení. Tak nastává zase změna u vedení záležitostí státních. Časté takové změny přinášejí zase rychlé změny programu vládního, vůdcové stran při vládě se rychle střídají, a správa celá pojednou kolísá.

Význam obžaloby ministerské v starší teorii konstituční evropských států 19. stol. velmi byl přeceňován; v zákonech o zodpovědnosti ministrů takřka s pověřenou úctou spatřována byla přímo instituce, dovršující budovu státu konstitučního. Dnes prostředek obžaloby zhořel je nepraktický, těžkopádný, pravé působivosti zbavený. Stále více směřuje ústavní vývoj k tomu, aby zodpovědnost před státním dvorem soudním nahrazována byla prostou zodpovědností před parlamentem. Tuto zodpovědnost před sněmovnou každý člen parlamentu může v interpelacích a dotazech uplatňovati, pohodlně, bez dlouhého jednání a bez těžkopádného aparátu státního dvoru soudního. A také tam, kde zodpovědnost před parlamentem je v nejhornější míře skutečně uznávána, jako ve Francii a Anglii, kde vláda vždy má za nezbytnou svoji povinnost, na základě vznesených interpelací hned klásti počet z činnosti své, kde sněmovna prostým projevem nedůvěry může přiměti ministry k odstoupení, prostředek obžaloby ministerské náleží mezi neužívané části inventáře, z minulosti převzatého a odloženého. Zvláště uznán je způsob uplatňování zodpovědnosti interpelacemi ve Francii. Právo interpelační není však tam v ústavě vyčleno a zaručeno; je zavedeno a upraveno jen v jednacím řádě obou komor. Podaná interpelace musí do 4 neděl přijít na denní pořádek sněmovny. Ministr může však zodpovědění přímo odepřítí s ústním důvodem. V ústavním vývoji státův kontinentálních užívá se návrhu na obžalobu taktéž po řídku, ba neužívá se ho již vůbec. Nejvýše ještě k účelům demonstrativním proti vládě uchopí se někdy některá strana prostředku tohoto.

V některých státech, jako ve Francii a Anglii, pověřena je funkcí státního dvoru soudního vyšší komora parlamentu, v Anglii dům lordů, ve Francii senát; první komora, sněmovna poslanců, žaluje, neboť ona jediná zastupuje práva lidu, jenž jí byl zvolil. V Anglii lze věc snadno vysvětliti, ježto tu dům lordů má dosud různé funkce soudcovské a je dosud nejvyšším řádným soudem země v určitých oborech justice civilní i trestní. Anglický parlament vůbec měl ode dávna jiné postavení než parlamenty kontinentální, neboť

býval řádným členem soudní organizace království a vznikl také ze soudu králova. Jinak ministerská zodpovědnost na pevnině evropské spočívá na základech francouzských. První ústava, jež zavádí zodpovědnost ministrů zároveň s obligatorní kontrasignací aktů vládních, je francouzská ústava z 3. září 1791. Napodobovány byly ovšem zase staré vzory anglické: v Anglii již od konce středověku vyvíjela se zodpovědnost rádců králových a nejvyšších úředníků říše.

Vedle právní zodpovědnosti před nějakým státním dvorem soudním podléhají ministři také zvláštní politické zodpovědnosti před sněmovnami, jimž povinni jsou klásti počet ze své činnosti. Tato politická zodpovědnost neomezuje se ovšem jen na zákonitost aktů ministerských, nýbrž může být rozšířena i na účelnost jejich, na to, zda jednání ministrovo je vůbec vhodno a státu na prospěch, zda vládní funkce a úřední akty ministry přiměřeně v obecném zájmu plní úkoly státní. Minimum této zodpovědnosti před parlamentem je dát odpověď na dotazy a interpelace. Odtud sněmovna může žádat přítomnost ministrů; již na základě své ministerské zodpovědnosti ministr musí sněmovnu vyslechnout, aby mohl dát odpověď. Jak daleko sahá však povinnost ministrů dáti odpověď? Je každá sněmovna oprávněna interpelovat ministry jen ve všem, co tvoří obor působnosti její? Pak ovšem povinnost, dáti odpověď, neplatila by ani pro celý obor agendy jednotlivých ministerstev, nýbrž toliko pro obor či objem působnosti a příslušnosti sněmovny.

Dle toho nebylo by pak politické zodpovědnosti před parlamentem za to, kdo byl jmenován na jednotlivé úřady státní, komu byly uděleny státní dotace a zadány dodávky a jakým způsobem vykonává se právo amnestie, protože tyto věci nespadají do věcné příslušnosti sněmovny. Byly by tedy vládní akty, při nichž ministři neměli by právní povinnosti k zodpovídání dotazů a interpelací. Avšak politické důvody je k tomu přece přimějí. Obvykle, jakmile věc stane se předmětem interpelace, pak dotaz poslance stane se též samostatným bodem denního pořádku sněmovny. Dnes také vláda nikdy nenamítá, že sněmovna mohla by žádat odpovědi ministrů jen potud, pokud sahá věcná působnost sněmovny, a že ministři za vládní akty nejsou povinni se před parlamentem zodpovídati tehdy, když obsah oněch vládních aktů nespadá do oboru příslušnosti sněmovny. Dnes z politických důvodů vláda uznává povinnost odpovídati před parlamentem vždy za celou vládní činnost a zodpovídati i interpelace, které s jednáním sněmovny nemají souvislosti. Ostatně ministr vždy má povinnost zodpovídat se před parlamentem potud, pokud určité vládní akty docházejí výrazu v rozpočtu a závě-

rečných účtech ročních. K jednotlivým položkám rozpočtovým vždy ministr má povinnost, podati vysvětlení a odůvodnění. Dle okolností konkrétního případu bude dále rozhodnouti, zda je vláda povinna jen k tomu, dáti ústní odpověď, nebo též písemná odůvodnění, a k tomu, aby dovořila nahlédnout do spisů. Politická tato zodpovědnost před sněmovnami nemůže býti zpravidla uplatňována ani vynucována nějakými prostředky právními. Nelze zabránit, aby se ministr odpovědi nevyhнул. Účelu politické zodpovědnosti však přece se dosáhne i takto, neboť jde jen o permanentní kontrolu nad vládou. Ani při politické zodpovědnosti nepřísluší ovšem parlamentu vykonávat nějakou disciplinární moc nad ministry a kárat je disciplinárně pro porušení povinností služebních. Ale parlamentu zůstane přece vždy nejmocnější zbraň, projev nedůvěry, jímž konec konců každou vládu možno přivést k pádu.

§ 32. O moci soudcovské.

Moc soudcovská konstatuje skutečnosti právně závazné a na konstatování těchto skutečností připojuje pak rozhodnutí o existenci určitých práv. Činnost moci soudcovské předpokládá upravenou cestu zákonnou, již poznávání skutečností právně závazných se děje, předpokládá určitý způsob řízení; řízení soudní děje se jediné ve formách zákonem předepsaných. Moci soudcovské v nejširší míře přiznává se schopnost rozhodovati mezi nároky sobě odporujícími; rozhoduje spory o existenci, míře a obsahu právních závazků, zjišťuje pevně nejisté nebo sporné právní skutečnosti a právní nároky. Věcí soudnictví je tedy vůbec rozhodovati spory. V soudnictví trestním pak přísluší moci soudcovské rozhodovati o existenci a rozsahu státního práva trestati; konstatuje se právo státu na potrestání toho, kdo přestoupil řád právní. Soudnictví je funkcí státní moci: je také veskrze sestátněno.

Soudy zaujímají v organizaci úřadů státních postavení zvláštní, jež má jim zaručiti, aby při vynášení svých autoritativních nálezů a rozkazů, pokud možno, byly prosty všeho tlaku a vlivu zevnějšího. Veškeré soudnictví ve státě vykonává se jménem státu. Soudy jednájí přímo jako reprezentanti nejvyšší moci státní. Soudy vykonávají soudnictví neodvisle od presidenta republiky, aniž čekají na jeho poukaz. Justice kabinetní přímým zasahováním ministrovým do konání spravedlnosti je vyloučena; na poli justice ministr dle ústavy je omezen tak, že tu nemůže přímo projevit žádnou právně závaznou moc rozhodovací a rozsuzovací. Justice přešla na neodvislé soudy, které jen jednájí ve jménu státu. Ministr spravedlnosti je sice také služebním

pánem soudců jako jiní ministři všech státních úředníků ostatních vůbec, ale jen pokud nejde o vykonávání spravedlnosti; do rozsuzování ministr služebně a úředně nemůže zasahovati; kde začíná činnost rozhodovací, tam služební poukazy přestávají.

Ustavní zákon o moci soudcovské podal také řadu ustanovení, která platiti měla jako závazný program, daný pro příští zákonodárství justiční, jako závazný poukaz či příkaz, že příští zákonodárství má spočívat na určitých vytyčených zásadách. Tak slibuje se, že soudnictví vykonávané v záležitostech trestních i civilních nechť je ústní a veřejné. Zde obsažen je zároveň zákaz pro zákonodárství příští, aby nezavádělo řízení, jež by odporovalo zásadně ústnosti a veřejnosti. Pro řízení trestní platí zásada obžalovací. Ukoly veřejného žalobce a obhájcovy mají být rozděleny v zájmu spravedlivého posouzení věci, naproti dřívějšímu procesu inkvisičnímu. Pro určité těžké zločiny, pro všechny zločiny politické a přečiny tiskem spáchané zavedeno je soudnictví porotní. Presidentu republiky vyhrazeno je právo amnestie v soudnictví trestním, aby nedostatky a nespravedlivosti platného řádu právního mohly být aspoň touto cestou správně vyrovnávány dle požadavků přítomnosti. Výkon amnestie neplatí za čistě osobní právo presidentovo, za které není snad žádná zodpovědnost a jež tedy nevyžaduje spolupodpisu ministrova. Výkon amnestie má se za akt správy justiční, za akt vládní, jež vyžaduje spolupodpisu ministrova a podléhá ministerské zodpovědnosti. Zodpovědnost ministerská je tu nezbytna, neboť výkonem amnestie mohla by vláda zasahovati do pravomoci řádných soudů, mohla by příležitostně rušiti účinky zákonů a vytvářeti zvláštní kabinetní justici.

Zákon z 15. dubna 1920, č. 268 sb. z., připustil dočasné zastavení soudů porotních, nastanou-li udalosti, pro něž nebude lze souditi nestranně a neodvisle. Zastavení smí být vysloveno nejdéle na rok. Může být omezeno na určitý obvod a na určité trestné činy. Výrok o tom přísluší vládě po slyšení nejvyššího soudu. Vláda jest zavázána oznámit svůj výrok s důvody neprodleně sboru zákonodárnému, a nezasedá-li právě, státemu výboru dle § 54. úst. zřízenému. Vysloví-li se jedna sněmovna nebo výbor proti, musí působnost soudů porotních být obnovena. K obnově musí dojít ihned také, jakmile pomínou příčiny, pro které k zastavení došlo. Zastavení i obnovení vyhlásí se v státním zákoníku.

Organizaci a kompetenci soudů je upravovati výhradně zákonem, nikoli nařízením. Soudy výjimečně přípustny jsou jediné pro případy, v zákonech na před vytyčené. Nelze pro určitý jednotlivý případ zříditi dle příležitosti libovolně výjimečný soud. Soudnictví od správy ve všech instancích je

odděleno. Pro výkon justice i správy má být zřízen vždy zvláštní organism úřední. Nemají být spojovány instance soudní a správní v témž úřadu, jako tomu bývalo před r. 1868 v nejnižší instanci při smíšených úřadech okresních. Úřady soudní, které dle daných pravidel právních rozhodují spory o existenci práv, o způsobu jejich výkonu a o právních následcích porušení platného řádu zákonného, nemají být spojovány s úřady administrativními, pro jejichž rozhodnutí a opatření směrodatna jest především účelnost, užitečnost a vhodnost s hlediska všeobecného zájmu státního a obecného dobra i náhlá nutnost v daných případech.

Jsou také velmi důležité veřejnoprávní rozdíly mezi postavením úřadů soudních a správních. U úřadů soudních vyniká úplná neodvislost jejich soudcovských rozhodnutí od nařízení a rozkazů i služebních poukazů nadřízených úřadů. Soudy mají právo i povinnost souditi dle vlastního věcného uvážení a právního přesvědčení. Nadřízené úřady justiční, ani ministerstvo spravedlnosti nevyjímají, nesmějí zasahovati do rozhodování soudcovského; vyšší instance nesmějí nižším dávat předem pokyny o tom, jak v jednotlivých případech mají souditi, ani nesmějí samy rozhodovati na místě nižších instancí. Naproti tomu úřady správní podléhají plně a neomezeně služebním rozkazům, relementům a instrukcím svých nadřízených úřadů; nadřízené úřady správní mohou ze své úřední moci zasahovati směrodatně do rozhodování nižších správních úřadů. Proto správa a justice vždy mají zůstat odděleny.

§ 33. Účetní kontrola správy.

Záhy v našem státu cítila se nutnost zavést řádnou účetní kontrolu správy. Správa státního finančního hospodářství jest zrovna tak jako správa každého většího soukromého hospodářství rozdělena mezi orgány řídicí, prováděcí a kontrolní (dozorčí). Orgány řídicí jsou všeobecně dnes správní úřady státní, které vyměřují platební povinnosti poplatníků, vydávají jim platební rozkazy, vedou dozor nad správným placením, a co do státních výdajů nařizují potřebné výplaty, poukazující k tomu příslušné pokladny; úřady tyto označují se jako úřady poukazující. Prováděcími orgány jsou jednotlivé pokladny, které obstarávají přijímání, uschovávání a vydávání peněz. Nad orgány tohoto dvojitého aparátu rozeznávají dlužno též pak dvojí kontrolu, jež jest:

1. kontrolou pokladniční, vykonávanou nad prováděcími orgány (pokladnami) oněmi správními úřady, kterým jednotlivé pokladny jsou podřízeny;

2. ústavní kontrolou, vykonávanou nad řídicími orgány státního finančního hospodářství (t. j. nad úřady po-

ukazujícími) v posledních instancích, tedy nad jednotlivými ministry, a to parlamentem. U nás dnes ústavní tuto kontrolu obstarává zvláštní komise sněmovní, jsouc oprávněna zkoumati a schvalovati závěrečné státní účty. Vedle toho zřízen byl k výkonu této kontroly nejvyšší účetní kontrolní úřad zákonem ze dne 20. března 1919, č. 175. sb. zák.

Zákon o zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu ustanovuje toto:

I. K doзору na státní hospodářství, státní jmění a státní dluh zřizuje se nejvyšší účetní kontrolní úřad se sídlem v Praze. Úřad tento jest samostatný, ministerstvům rovnocenný a na nich nezávislý. Nejvyšší účetní kontrolní úřad skládá se z předsedy, jeho náměstka a potřebného počtu úředníků. Předsedu nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje k návrhu vlády prezident republiky.

II. Předseda jest za působnost nejvyššího účetního kontrolního úřadu Národnímu shromáždění odpověden a podléhá zákonu o odpovědnosti členů vlády a soudnímu řízení, ustanovenému v témž zákoně. Zákonem tímto míněn jest patrně zákon o zodpovědnosti ministrů z 25. července 1867. Předseda nejvyššího účetního kontrolního úřadu jest povinen, věci, týkající se působnosti jeho, a vlastní předlohy zastávati v Národním shromáždění a ve všech jeho komisích a výborech a dáti potřebná vysvětlení buď osobně nebo svými zástupci. Při jednání jest oprávněn hlásiti se o slovo, které mu nesmí býti odepřeno.

Má právo zúčastniti se s hlasem poradním v všech schůzích ministerské rady, pokud jedná o předmětech, které spadají do oboru jeho působnosti.

III. Doзору nejvyššího účetního kontrolního úřadu podléhají účty státních úřadův a závodů, týkající se peněz, materiálu a hodnot jiných, jakož i účty nadačí a fondův, ústavův a společností, dotovaných státními penězi nebo spravovaných státními orgány. Mimo to jest oprávněn kontrolovati taková zařízení, jež přijímají podpory od státu.

Doзору jeho nepodléhají zákonitě povolené dispoziční fondy vlády.

Nejvyšší účetní kontrolní úřad jest povinen zvláště zkoušeti, spočívají-li příjmy a výdaje na zákonných ustanoveních anebo smlouvách, jsou-li řádně poukázány a zúčtovány a bylo-li při nařízeních, týkajících se státního jmění, jednáno hospodárně. Jest také povinen všimati si toho, shodují-li se poukazy a účty se zákonem o státním rozpočtu.

Úřady a orgány státní jsou povinny předložiti nejvyššímu účetnímu kontrolnímu úřadu na požádání účty a doklady. Nejvyšší účetní kontrolní úřad jest též oprávněn, aby dal prohlížeti účty svými zřizenci na místě samém, provedl občasně

dohlídky v účetních úřadech, a vyžaduje-li toho bezpečnost státního jmění neb účel kontroly, zařídil u správních úřadů za dozoru svých zřízenců jiná potřebná opatření.

IV. Nastane-li ve správním roce nutná potřeba poukázati výdaje, o které ve státním rozpočtu není postaráno, nebo jimiž se překročí povolený úvěr, nebo konečně jež mají býti vzaty z úvěru k jímému účelu nebo na jiné období povoleného, jsou příslušné úřady ústřední povinny, zaslati spisy po dohodě s ministerstvem financí před výpravou k nahlédnutí nejvyššímu účetnímu kontrolnímu úřadu, jenž jest oprávněn učiniti do 8 dnů své námítky. Nelze-li námitek těch odstraniti dohodou, rozhodne ministerská rada, jejíž porady v tomto případě předseda nejvyššího účetního kontrolního úřadu jest povinen se zúčastniti.

Nejvyšší účetní kontrolní úřad jest povinen výdaje ony si zaznamenávati a v závěrečném účtu vykazovati.

V. Výtky, týkající se účtův, a vady, nalezené při dohlídkách, oznámí nejvyšší účetní kontrolní úřad příslušnému úřadu ústřednímu, který jest povinen odstraniti vady výtčené a o tom, co zařídil, učiniti sdělení nejvyššímu účetnímu kontrolnímu úřadu. Nestane-li se tak nejdéle do 3 měsíců, vyjedná nejvyšší účetní kontrolní úřad věc s příslušným ústředním úřadem; nelze-li dosíci dohody, předloží věc ministerské radě; předseda nejvyššího kontrolního úřadu jest povinen jednání v ní se zúčastniti.

Nedojde-li ani v ministerské radě k dohodě, předloží se věc se závěrečným účtem k rozhodnutí Národnímu shromáždění.

VI. Při dozoru na státní dluh jest nejvyšší účetní kontrolní úřad povinen zkoušeti, děla-li se emise dluhopisů nebo pokladních poukázek přesně podle zákona, jsou-li závazky státu řádně účtovány, plní-li vláda přesně povinnosti státu jak u vlastních dluhů, tak i u těch závazků, za které stát ručí, a je-li v pořádku zúrokování, umořování a zajištění dané věřitelům.

Podmínkou platnosti státních dluhopisů za účinnosti tohoto zákona vydaných jest kontrastní podpis předsedy nejvyššího účetního kontrolního úřadu.

Nejvyšší účetní kontrolní úřad dohlíží také na oběh drobných mincí a zkoumá podle výkazů finančního ministerstva, děje-li se ražení a oběh mincí v mezích stanovených zákonem. O stavu státního dluhu a stavu oběhu mincí drobných vydává nejvyšší účetní kontrolní úřad čtvrtletní zprávy.

VII. Nejvyšší účetní kontrolní úřad sestavuje ročně závěrečný účet všech státních příjmův a výdajů. K tomu konci jsou povinny státní úřady, které poukazují platy, předložiti nejvyššímu účetnímu kontrolnímu úřadu měsíční výkazy příjmův a vydání a po uplynutí správního období roční účty.

v nichž jest vykázáti úhrnný výsledek hospodářství peněžního, jej srovnati se státním rozpočtem a odůvodniti účelnosty.

Nejvyšší účetní kontrolní úřad předloží závěrečný účet nejpozději do 18 měsíců, počítajíc od uplynulého příslušného správního roku, Národnímu shromáždění, aby jej zkoumalo a schválilo.

Jest povinen pečovati o to, aby státní účetnictví bylo co nejjednodušší a nejvýhodnější a zařízeno tak, aby umožnilo snadnou a úplnou kontrolu.

Za tím účelem působí spolu při vydávání nových nařízení, týkajících se účetnictví a kontroly i při všech změnách těchto nařízení. Bez jeho souhlasu nesmí takováto nařízení býti vydávána. Uzná-li sám potřebu takových změn, dorozumí se o tom s příslušným ústředním úřadem. Nejvyšší účetní kontrolní úřad vypracuje si sám jednací řád pro svou činnost, dohodna se s vládou, a předloží jej Národnímu shromáždění k schválení a usnesení. Kontrola poukazovacího práva v oboru působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu přísluší Národnímu shromáždění.

§ 34. Vyhlásování zákonů.

Původní zákon o vyhlásování zákonů ze dne 2. listopadu 1919 nevyhovoval rostoucí práci zákonodárné a nařizovací. Proto vydán byl zákon ze dne 13. března 1919, jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, č. 139 sbírky; v zákoně tomto se prohlašuje:

I. K veřejnému vyhlášení nově vydávaných právních nařízení v československém státě jest určena »Sbírka zákonů a nařízení státu československého«. Do Sbírky zákonů a nařízení se zařadují:

- a) zákony,
- b) státní smlouvy,
- c) nařízení, vydávaná ústředními úřady státními, pokud obsahují obecně závazná pravidla právní nebo pokud takováto jejich vyhlášení zákon nařizuje,
- d) nařízení zemských úřadů za stejných podmínek.

Zařadění do sbírky nevyklučuje jinakého ještě vyhlášení (v úředních listech, veřejnými vyhláškami), které se snad ze zvláštních důvodů doporučuje.

II. Vedle českého znění, které jest původní, vychází Sbírka zákonů a nařízení také v úředním překladu slovenském a německém. Sbírka zákonů a nařízení vydává se v postupně číslovaných částkách, z nichž každá obsahuje v čele označení dne, kdy bylo rozesláno české její znění; tento den platí za den vyhlášení.

Pokud v zákoně nebo nařízení není nic jiného stanoveno, počíná se jeho účinnost 30 dnů po vyhlášení a vztahuje se na celý obvod státu.

Redakce Sbírký zákonů a nařízení přísluší ministerstvu vnitra, které opatřuje s a m o zařadění veškerých vyhlášek, pro sbírku určených, a přijímá za tím účelem jejich text od zúčastněných ostatních ministerstev. Jemu náleží také vydati podrobnější ustanovení o dodávání sbírky úřadům státním a jiným, o podmínkách odběru, jakož i o tom, kde Sbírká zákonů a nařízení má být vyložena k veřejnému nahlednutí. Obce jsou povinny opatřit si za cenu, ministerstvem stanovenou, aspoň jeden výtisk sbírky.

Oprava chyb v zákonech, již vyhlášených, děje se vyhláškou ministerstva vnitra.

§ 35. Pojem veřejné služby a úřady.

Veřejnou službou rozumíme veřejnoprávní závazek, konati státu osobní služby. Závazek tento je trvalý, dobrovolný, takové povahy, že opatřování záležitostí úředních tvoří hlavní životní povolání zavázaného. Pod pojem veřejné služby n e s p a d á j í:

1. Činnosti zřízců, stojících ku státu v poměru soukromoprávním (jako zřízcenci státních podniků a statků).

2. Služby zřízců železničních, kteří pro zvláštnost svého poměru jsou ovládáni řádem služebním, obsaženým ve zvláštních ministerських nařízeních a instrukcích.

3. Služby, spočívající na zákonném donucení jako povinnost branná a úřad porotců.

4. Služby, při nichž jde o pouhé činnosti příležitostné pro stát, jako úřad poslancův.

5. Musí jít o služby, které tvoří výhradně životní povolání oprávněného, nikoliv o úřady čestné, jako úřad členů obecního zastupitelstva, okresního výboru, okresní a zemské školní rady a komisi daňových.

6. Pod pojem veřejné služby n e s p a d á j í případy, kdy určité činnosti veřejnoprávní z dopuštění a rozkazu státní moci příležitostně opatřovány jsou osobami soukromými. Sem náležejí hlavně činnosti advokátů, notářů a lékařů, nebo disciplinární akty zřízců soukromých podniků dopravních.

Úředníkem správním ve smyslu nauky o veřejné službě budeme zvatí orgán, jenž:

1. koná státu služby placené a běře celé své zaopatření od státu ve formě veřejnoprávního platu ze zákona;

2. koná služby na základě odborné přípravy, jsa definitivně ustanoven;

3. podniká akty, za které v nejvyšší instanci převezme zodpovědnost odborný ministr.

Státními úředníky jsou podle zák. z 5. pros. 1919, č. 654. sb. z., též úředníci kanceláře presidenta republiky. Jmenuje je president sám za spolupodpisu ministerského předsedy.

K nastoupení státní služby jsou dle služební pragmatiky předepsány tyto požadavky všeobecné povahy:

1. Občanství státní.

2. Požadavek čestného života předchozího, při čemž dle § 2., odst. 3. služeb. pragm. ztrácí se zachovalost odsouzením pro zločin nebo přečin a pro přestupky ze ziskuchtivosti a proti veřejnému mravu spáchané.

3. Náležitý věk (18—40 let) a nedostatek určitých poměrů příbuzenských co do nastoupení určitého úřadu. (U téhož úřadu nemohou býti osoby sešvakřené.) Výjimky povolití může toliko ministerstvo.

Požadavky povahy zvláštní jsou tyto: 1. Odborné vzdělání zkouškami (theoretickými i praktickými). 2. Kvalifikace jazyková. 3. Přípravná služba.

Jmenovací práva co do úředníků rozdělena jsou mezi presidenta a vládu. President obmezen jest na práva, v ústavě t a x a t i v n ě vypočtená; ostatní práva náležejí vládě (§ 64. úst.). Praesumpce příslušnosti jde na prospěch vlády. Přesla patrně tudíž na vládu i ona bývalá práva zeměpanská, která (jako potvrzování některých funkcionářů samosprávných, legitimace z moci zeměpanské) mezi právy prezidentovými uvedena nejsou. Sem náleželo by i jmenování funkcionářů církevních, ač ovšem stát se jeho mlčky nevzdal.

Úřady a úředníci jsou orgány moci výkonné. Největší část orgánů státních tvoří úřady a úředníci správní. Poměry úředníků správních co do práv a povinností služebních upravuje všeobecná služební pragmatika pro úředníky správní ze dne 25. ledna 1914, č. 15. ř. z. Ústava naše ze dne 29. února 1920, č. 121. sbír. zák., obsahuje o organizaci úřadů a poměrech úřednických taktéž určité vedoucí zásady, jmenovitě:

I. O organizaci státních úřadů správních dává ústava závaznou direktivu příštímu zákonodárství, prohláshujíc, že v nižších státních úřadech správních má být dle možnosti zastoupen živel občanský, a že má být při úřadech správních postaráno o vydatnou ochranu práv a zájmů občanstva vybudováním soudnictví správního. Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší instanci soud, složený z neodvislých soudců a zřízený pro celé území státní.

II. Nikdo nesmí býti současně voleným členem úřadu nižšího a úřadu, jenž jest nižšímu úřadu nadřízen nebo vykonává nad ním moc dozorcí. Základní zásady o organizaci nižších státních úřadů správních stanoveny budou zákonem, jenž úpravu podrobnou ponechatí může cestě nařizovací. Moc nařizovací jinak smí však zřizovati a upra-

vovati pouze ony státní úřady, které opatřují prostou správu hospodářskou, nikoli však ony úřady, které jsou nadány pravomocí vrchnostenskou. Úřady, vykonávající moc vrchnostenskou nad občany, smějí být zřizovány a upravovány pouze z á k o n e m; nařízením jen tehdy, byla-li k tomu udělena výslovná delegace zákonná. Rovněž úpravu složení a působnosti svazků samosprávných ústava odkazuje na cestu z á k o n o d á r n o u. Jakmile ústava slíbila, že určitý předmět upraven bude zákonem, nesmí být později upraven pouhým nařízením. Zákonomodárce může ovšem udělit výslovnou delegaci zákonnou i k pozdější úpravě cestou nařizovací.

Ve smyslu ústavy (§ 91.) vyžadovati bude se patrně z á k o n a i tehdy, mají-li být v život uvedeny nové korporace samosprávné. Založení nové korporace veřejnoprávné na př. tím, že se dosavadní fakulty universitní rozdělí na nové korporace podobné, má dít se cestou zákonodárnou, nebo aspoň na základě výslovné delegace zákonné; prostá cesta nařizovací nezdá se být v souhlasu s § 91. ústavy. Totéž platí o zřizování universit vůbec nebo samostatných fakult se samosprávnou korporativní.

III. O moci nařizovací praví se v ústavě, že nařízením vydávati lze pouze na provedení určitého zákona a v jeho mezích. Myslí se tu patrně pouze na nařízení, obsahující závaznou úpravu práv a povinností občanů, neboť úřední instrukce a služební rozkazy pro své úřady vláda může vydávati i nadále volně. (Rozdíl mezi nařízením i právními a správními.)

IV. Slíb budoucí úpravy zákonodárné dává ústava též o otázce, kdy stát ručí za škodu, způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Všichni zřizenci veřejní musí v úřední své činnosti zachovávat ústavu a jiné zákony. Totéž platí o občanských členech úřadů správních a samosprávných. Z povinnosti této, zákonem uložené, samo sebou plyne závazek zřizence veřejného, ručiti za škodu, kterou stranám způsobil porušením zákonů a jednáním protizákonným při úřední své působnosti. O tom slibuje se zvláštní zákon.

V. Ve všech případech, ve kterých úřad správní dle platných zákonů rozhodovati má o nárocích soukromoprávních, volno jest straně, která cítí se zkrácena rozhodnutím úřadu správního, dovolati se po vyčerpání opravných prostředků řádného pořadu práva a hledati odpomoci u řádných soudů.

VI. Zvlášť podrobné předpisy obsahuje ústava o přednostním postavení soudů a soudcův. Platí tu hlavně:

1. Nikdo nesmí být odňat svému zákonému soudci. Soudy výjimečné v řízení trestním smějí být zavedeny jen v případech, předem již v zákoně stanovených a

pouze na dobu obmezenou. Pravomoc soudů vojenských smí být rozšířena i na obyvatelstvo občanské dle vydaných zákonů pouze za doby války a výhradně pro činy, spáchané za doby války. Rovněž působnost soudů porotních smí být pouze na čas zastavena v případech zákonem stanovených. Úprava příslušnosti a působnosti soudů porotních náleží na cestu zákonodárnou.

2. Soudnictví ve všech instancích od správy se odděluje. Řešení sporů o příslušnost mezi justicií a úřady správními jest zákonem upraveno (děje se zvláštním senátem kompetenčním dle zák. z 2. listopadu 1918, č. 3. sbír. zák.). Podmínky, vyžadované k dosažení úřadu soudcovského, upravují zákony o organizaci soudů. Rovněž služební poměry soudců z povolání upravují zákony zvláštní (zvláštní služební pragmatika soudcovská). V služební své přísaze soudcové mají slíbiti, že budou zachovávat zákony.

3. Soudnictví vykonává se státními soudy. Organizaci soudů, jejich příslušnost věcnou i místní, i soudní řízení jest stanoviti z á k o n e m. Soudní moc ve věcech občanskoprávních vykonávají soudy civilní, řádné i mimořádné, a soudy rozhodčí. Soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud nebude zvláštním z á k o n e m přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud dle platných zákonů nenáleží do trestního řízení policejního a finančního. Nejvyšší soud jest pro celé státní území jediný.

4. President republiky má právo udělit amnestii, promíjeti nebo zmírniti tresty i prominouti zcela nebo částečně právní následky odsouzení soudy trestními, zvláště také prominouti ztrátu práva volebního do sborů reprezentativních. President může naříditi, aby trestní řízení před soudem nebylo ani zahajováno anebo nebylo v něm pokračováno. Ovšem při trestních činech soukromožalobních president tohoto práva nemá. Právo amnestie ani abolice nesmí být vykonáno na prospěch ministra obžalovaného nebo odsouzeného. Zde nastupuje obmezení práv presidentových.

5. Soudcové vykonávají svůj úřad neodvisle, jsouce vázáni pouze zákonem. Soudcové z povolání jsou na svá místa ustanovováni vždy trvale. Proti své vůli smějí být přeloženi, sesazeni nebo do výslužby dáni pouze v případech, ústavou určených. Takové případy jsou:

a) dojde-li k nové organizaci soudní, smějí být soudcové po dobu, zákonem stanovenou, přeloženi, sesazeni a do výslužby dáni;

b) totéž smí se státi na základě právoplatného nálezu disciplinárního;

c) pensionování soudcovo jest přípustno na základě právoplatného nálezu, že soudce dosáhl stáří zákonem stanoveného;

d) podmínky, za kterých soudcové smějí být suspendováni z úřadu, stanoví se zvláštním zákonem.

Soudcové nesmějí zastávat jiných funkcí placených, ať stálých nebo dočasných. Úřad soudcovský jest neslučitelný s jiným placeným zaměstnáním, leč že by to zákon výslovně dovolil. Otázku ručení státu a soudců za škodu, kterou způsobili porušením práva při konání úřadu svého, upravují zvláštní zákony. Rozsudky ve věcech trestních budou veřejné, i bylo-li řízení tajné. Veřejnost soudního jednání smí být vyloučena pouze v případech zákonem ustanovených. Rozsudky vyhláší se jménem republiky. Ústava dává zde všude direktivy příštímu zákonodárci; kdyby se chtěl od nich uchýlit, musí se tak státi jedině ve formě, v jaké se dějí změny ústavy. Nastupuje vázanost příštího zákonodárství na zásady ústavou prohlášené.

6. Soudcovské právo zkoumací uznáno jest v obvyklém rozsahu. Soudcové při nalézání práva mohou zkoumati platnost nařízení. Při zákoně mohou zkoumati pouze, byl-li řádně vyhlášen. K řádnému vyhlášení náleží ovšem i řádné podepsání zákona ve smyslu zákonných předpisů; i tuto náležitost bude soudce zkoumati. Rovněž zkoumati bude, zda k vydání nařízení, občany zavazujících, udělena byla řádná delegace zákonná (zákonné zmocnění) a zda nařízení neodporuje zákonu. Ovšem že výrok soudcovský o neplatnosti určitého nařízení může týkati se vždy jen případu právě projednávaného a neplatí tudíž pro případy jiné. Ochrana soudcovská záleží tu na skutečnosti či náhodě, že někdo ve sporu se soudu dovolá a jemu otázku platnosti nařízení předloží.

ODDÍL IV.

O PRÁVU PARLAMENTÁRNÍM.

§ 36. O právu volebním do sněmovny poslanecké.

Volební právo do sněmovny poslanecké jest celkem podobně upraveno, jako volební právo do obcí dle zákona ze dne 31. ledna 1919, č. 75. sb. zák. Taktéž volební řízení se podobá až na úchytky, nutné pro velikost voličských okresův a sčítání značného množství hlasův. Aktivní právo volební přísluší všem občanům státním bez rozdílu pohlaví, kteří vykazují tyto podmínky:

a) v den vyložení seznamů voličských překročili 21. rok věku svého;

b) mají bydliště v některé obci na státním území, a to aspoň po tři měsíce přede dnem vyložení seznamů voličských;

c) nejsou z aktivního práva volebního výslovně vyloučeni.

Z aktivního práva volebního jsou vyloučeni ti, kdož jsou vyloučeni ze zápisu do stálých seznamů voličských dle zákona ze dne 19. prosince 1919, č. 663. sbír. zák. Každý občan má volební právo jen v jediné obci a musí je osobně vykonati. Vojsko má volební právo v obci, ve které jest přikázáno službou v den vyložení seznamů voličských. Pro vojsko neplatí také podmínka tříměsíčního bydliště. Doba, strávená ve vojenské službě nebo při válečných úkonech, nepřetrhuje u osob občanských jejich řádné bydlení. Vojenská služba aktivního vojska má být v den volby upravena tak, aby mohlo volební své právo vykonati, a, pokud služební poměry dovolují, má být výkon volebního práva umožněn i oněm příslušníkům armády, kteří mají volební právo mimo své místo služební. Když předložen bude o b v o d n í komisi volební nějaký úřední doklad o tom, že volič, zapsaný do voličských seznamů, v den volby není občanem státu nebo že jest z volebního práva na základě určitých zákonných důvodů vyloučen, nesmí být občan k hlasování připuštěn. Totéž se stane, předloží-li se rozhodnutí volebního soudu, že občan neprávem do voličských seznamů byl zapsán.

Passivní právo volební do sněmovny poslancecké mají státní občané bez rozdílu pohlaví, kteří vykazují tyto podmínky:

- a) v den volby dokonali 30 roků svého věku;
- b) jsou aspoň po tři léta občany našeho státu;
- c) nejsou vyloučeni z aktivního práva volebního.

Stejně jako při volbách obecních zavedena jest volební povinnost. Každý volič jest zavázán k volbě se dostavití, nemůže-li uplatnití určité důvody omluvné. Takovými omluvnými důvody jsou: vysoký věk (70 let), choroba, neodkladné povinnosti úřadu a povolání, vzdálenost od místa volby nejméně 100 km, zdržení porušením dopravy a jinými nepřekonatelnými překážkami. Zaměstnavatel jest povinen upravití v den volby službu či zaměstnání tak, aby jeho zřízení mohli své právo volební vykonati.

Starší řády volební vycházely od povahy práva volebního jakožto základního práva jednotlivcova, jehož každý může užít nebo neužít dle libosti. Avšak připuštěním volební povinnosti začal u nás pronikat názor, jenž ve francouzské a německé literatuře práva státního si zjednal převahu a jenž od r. 1894 nejširšího praktického osvědčování dochází v Belgii, že právo volební je funkcí veřejnou, funkcí pro stát, a že je zájem státu, aby voleb účastnilo se co největší množství oprávněných voličů; volební právo neuděluje se voliči v jeho zájmu individuálním, nýbrž v zájmu státním a je prý také zájem státu, aby parlament počal zastoupení všech směrů politických. Státu přiznává se pak oprávnění nutit voličstvo k výkonu jeho funkcí (tak jako tomu je při povinnosti branné a při povinnosti zastávat úřad porotců); v okamžiku volby volič jako veřejný funkcionář, jako státní orgán má pomáhat na tvoření kolegia parlamentního a tím pak na tvoření státní vůle zákonodárné. Kdo volí, volí pro stát, vykonává státní funkci. Odtud volební právo proměňuje se ve volební povinnost.

Ovšem i tam, kde uzákoněna je volební povinnost, uznává se individuální právo a zájem jednotlivcův potud, že jednatel vždy podržuje právo reklamovat svoje voličské oprávnění, aby byl za voliče uznán a k aktu volebnímu připuštěn. Volební povinnost, celkem dle zákona belgického z r. 1894 a některých švýcarských, zavedena bývala u nás pro volby do říšské rady jednotlivými zákony zemskými, především v Dolních Rakousích, na Moravě a ve Slezsku. Dle zemského zákona dolnorakouského z 1907, s nímž shoduje se takřka úplně zemský zákon moravský z 6. dubna 1907, každý volič měl povinnost, při volbě poslanců říšských k volbě přijítí a hlasovací lístek odevzdati. Dle těchto zákonů platilo: Kdo bez omluvného dů-

vodu se nedostaví, bude pokutován pokutou peněžitou. Pokuta byla však poměrně tak nepatrná, že měla ráz pouhého poplatku za nepřítomnost. Pokuta nemohla být subsidiárně změněna ve vězení. Je vždy velkou obtíží omluvné důvody zákonně přesně vypočíst a ustanovit; dojde se pak k úzkostlivému vypočítávání a k požadavkům nejrůznějším; tak i nepřítomnost voličova měla by být ověřena policejně. Zákon stává se vůbec příliš složitým. Omluvný důvod musil dle moravského zákona být nejdéle do 8 dnů po volbě oznámen příslušnému politickému úřadu okresnímu. Když úřad politický neuznal omluvný důvod za dostatečný, nebo když se volič vůbec neomluvil, vydá polit. úřad trestní nále z, proti němuž může pokutovaný podat odpor. Podá-li odpor, zastavuje se platnost trestního nálezu a nastane řádné řízení dle obecných předpisů; v řádném řízení pak znovu se jedná o omluvném důvodu, jímž volič omlouvá svoji nepřítomnost. Veškeré řízení trestní vedou úřady politické. Takový byl obsah našich prvních zákonů o volební povinnosti.

Uváděla-li se za nejzávažnější důvod pro zavedení volební povinnosti snaha, zamezit velké neúčasti voličů, aby volby majorit ve skutečnosti nebyly volbami minorit, není prostředek tento příliš spolehlivý. Pokuty nemožou nikdy být velké a tedy sankce trestní nemůže být dostatečná. Řízení trestní dá nepoměrně mnoho drobného obtěžování úřadům politickým, je mnoho zbytečného psaní a týrání voličstva obecním. V Belgii bylo trestů vždy hodně. Přísnější ustanovení zákona belgického z r. 1894 ani dnešní naše zákonodárství nemohlo přijmouti. V Belgii kdo nepřišel k volbě po třetí během 10 let, byl zaznamenán na zvláštní desku a jména všech nedbalých zůstala vyvěšena po 1 měsíc na radnici jejich města; kdo nepřišel po čtvrté během 15 let, vymazal se na 10 let z voličských listin a po těchto 10 let nesmí mu být uděleno žádné postavení ve službě státní ani obecní, ani jakékoli veřejné, je-li úředníkem, nesmí postoupit do vyšší třídy hodnostní, a nesmí mu být uděleno žádné vyznamenání. Po prvé a po druhém nedostavení se k volbě neposlušní se jen pokutovali; tresty měly však zde povahu difamující a rozhodovaly o nich soudy. O uvedených trestech, jimiž odnímají se občanům určité schopnosti veřejnoprávné, správně bylo řečeno, že Belgie stavěla zde takřka své voliče na roveň trestancům. Jako důsledek volební povinnosti zavedeny byly v Belgii volby jen v neděli a voličům poskytuje se volná jízda po železnici k místům volebním. Tam, kde volič zaplacením pokuty velmi malé zbude se obtížné proň povinnosti, nemůže se ani volební povinnost osvědčiti; proti tomu pak, aby neodvzdal prázdny lístek, není zase prostředku; v Belgii a Švýcarsku i po zavedení volební povinnosti byla hojnost prázdnych lístků. Ostatně cit pro politické

povinnosti nedá se budít donucováním a tresty; přesvědčení politické nedá se vynucovat a není důvodu, žádat na voliči, aby se násilně rozhodl mezi kandidáty jemu stejně milými či nemilými.

Největšími zastánci volební povinnosti bývaly dříve obyčejně strany špatně organisované. Strany dobře organisované, s dobrou disciplínou strannickou a jednotným přesvědčením, vysílají tak jako tak veškeré své voličstvo k volbě do posledního muže. Strany špatně organisované přály sobě volební povinnosti, aby jim hrozba trestem voličstvo k volbám přihnala. Strany agitačně málo čilé tak ušetřily na agitaci. Ale proti nechuti k volbám povinnost volební není působivým prostředkem. Proti prázdnému lístku není zbraně. Ostatně důvody omluvné musí býti vždy tak široce vymezeny, že by k tomu bylo třeba notné nešikovnosti, aby sobě volič nedovedl najít omluvný důvod své neúčasti. Volební povinnost pak stává se premií na špatnou organizaci strannickou. Strany s voličstvem netečným, bez politického zájmu, které vlastně ani nezaslouží, aby byly zastoupeny při vedení života státního, utlačují při volební povinnosti stranu s voličstvem pokročilým a hybným, vědomým svých cílů. Zda volební povinnosti zájem politický všeobecně se probudí a stoupne, dlužno teprve vyčkati. Námitka, že volební povinnosti porušuje se základní svoboda občanova, chce-li či nechce-li mít účast na životě politickém, není ovšem příliš závažná; svoboda občanova musí ustoupit před zájmem dobré organizace státní a řádného složení sněmovny. Než k tomu lepším prostředkem jest dobrá organizace strannická, stálá výchova voličstva a obezřetný výběr osobností stranu vedoucích a za poslance kandidovaných. Politický zájem budí se politickou výchovou. Stranu s voličstvem neprobudilým a netečným volební povinnost nezachrání před úpadkem.

Trest, jímž náš volební řád pro neúčast při volbě hrozí (do 5000 K pokuty a do měsíce vězení) jest zbytečně přísný a při větší neúčasti sotva proveditelný. Trestanců bylo by příliš mnoho.

§ 37. Volební řízení.

K provedení voleb do poslanecké sněmovny zřízeny budou tyto komise: I. komise místní, II. obvodní komise volební, III. volební komise krajská, IV. volební komise ústřední.

I. Komise místní má dle zákona o stálých voličských seznamech ze dne 19. prosince 1919, č. 663. sbír. zák., sestavovat voličské seznamy i dohlížeti pak vůbec k tomu, aby obecní úřad zachovával předpisy, dané pro řízení volební.

II. Obvodní komise volební povolána jest řídit poslanceckou volbu v jednotlivých obcích. Zřizuje se pro každou volební místnost. Každá politická strana vyšle do ní jednoho zástupce a jednoho náhradníka. Když jsou jen dvě nebo tři strany, vysílají po 2 členech a 2 náhradnících. Vykázaný zmocněnec politické strany na kandidátní listině bude jmenovat zástupce své strany a jeho náhradníka, i ohlásí je aspoň 14 dní před volbou u onoho politického úřadu, jemuž přísluší přímý dozor v obci. Když některá strana nebude jmenovat své zástupce do udané lhůty, může je jmenovat politický úřad sám za tuto stranu. V obcích, kde ustanoven jest zvláštní úředník pro agendu konceptní, bude tento úředník na základě úřadu dalším členem komise obvodní s hlasem poradním i bude jejím zapisovatelem. Potřebné pomocné síly má dodati obec; nedodá-li jich, učiní předseda komise sám vhodná opatření na náklad obecní. Komise obvodní zvolí za předsednictví nejstaršího člena svého před zahájením volby předsedu a místopředsedu svého většínou hlasů. Nedosáhne-li se většiny, rozhoduje los. Předseda a místopředseda nesmějí náležeti téže straně politické, leda že by byli bývali jmenováni vůbec jen zástupcové jediné politické strany.

III. Volební komise krajská jest povolána, aby upravit kandidátní listiny a provedla první skrutinium volební. Předsedu a jeho zástupce jmenuje ministerstvo vnitřní. Členy jsou všichni zmocněnci politických stran dle kandidátních listin. Když však politických stran jest více než 10, bude ministerstvo samo jmenovat 10 až 12 členů a též počet náhradníků komise ze zmocněnců politických stran a jejich náhradníků. Oni zmocněnci politických stran, kteří nebyli jmenováni za členy komise krajské, jsou však taktéž oprávněni zasédati ve schůzích komise s hlasem poradním i musí býti do schůzí zváni.

IV. Volební komise ústřední zřizuje se na provedení druhého a třetího skrutinia volebního. Jest zřízena při ministerstvu vnitřní a má 12 členův. Předsedou jest úředník, ministerstvem jmenovaný. Každá politická strana, která přihlásila platnou kandidátní listinu, navrhuje ministerstvu jednoho člena a jednoho náhradníka, aspoň 14 dní přede dnem volby. Z navržených kandidátů jmenuje ministerstvo 12 členů komise. Ostatní navržení, kteří nebyli jmenováni členy komise, mohou sice schůzím komise být přítomni jako důvěrníci, nemají však práva do jednání komise zasahovati. Musí-li být ke schůzím komise obligatorně pozváni, zákon nepraví. Za každou stranu politickou smí být přítomna jen jedna osobnost, buď jako člen nebo jako důvěrník.

Členem všech komisí uvedených, místní, obvodní, krajské, ústřední, může být každý občan, který má podmínky práva volebního a není z práva hlasovacího vyloučen. Nemusí

míti bydlíště právě v té obci, v níž komise jest zřízena. Kandidáti poslancečtí nemohou být členy žádné z uvedených komisí. Táž osobnost může býti členem i více komisí. Uvedené komise mohou se platně usnášeti za přítomnosti kteréhokoliv počtu svých členů. Usnášejí se nadpoloviční většinou hlasův. Předseda hlasuje pouze při rovnosti hlasův.

Některé komise mohou být také někdy zařízeny jako komise společné pro volby do sněmovny poslancečké i do senátu. Kdyby totiž volby do poslancečké sněmovny konaly se do 4 neděl po volbách do senátu, mohou obvodní a ústřední volební komise, které prováděly volby do senátu, zůstati zařízeny také pro provedení voleb i do sněmovny poslancečké. Ovšem nesmějí nyní členy těchto komisí zůstati zástupcové oněch politických stran, které neohlásily platné kandidátní listiny pro volby do sněmovny poslancečké (které kandidovaly jen do senátu). Naopak, komise musejí být nyní doplněny zástupci oněch politických stran, které nekandidovaly do senátu, avšak stávají platné kandidátní listiny pro volby do sněmovny poslancečké. Postupuje se dle předpisův o složení komisí. Nekonají-li se volby do poslancečké sněmovny aspoň do 4 neděl po volbách do senátu, musí obvodní i ústřední volební komise být ustaveny znova.

§ 38. Přípravy k volbě.

K přípravám volebním náleží vypsání voleb, vyložení seznamů voličských a podání kandidátních listin. Přípravné řízení volební jest upraveno těmito předpisy:

I. Vypsání voleb náleží ministerstvu vnitra. Má rozepsati volby tak, aby přípravy k volbám včas mohly býti skončeny. Volby vyhlášují se v úředních listech a vyhláškami na veřejných místech v každé obci, nejméně po dobu 14 dnů, po případě i jiným obvyklým způsobem. V obci, složené z více osad, vyhláší se také ve všech osadách. Vyhláška v obci obsahuje: 1. den volby, 2. počet poslanců, kteří ve volebním okrese se mají voliti, 3. vyzvání k politickým stranám, aby do zákonné lhůty navrhly své zástupce do komisí, se současným udáním počtu komisí, 4. dobu a místo, kdy a kde možno nahlédnouti do seznamů voličských, 5. lhůtu a místo pro předložení kandidátních listin s přesným udáním dne, 6. ustanovení o formě a obsahu kandidátních listin. Vyhláška v úředním listě je kratší; obsahuje: den volby, den vyložení voličských seznamů, vyzvání k návrhům strannických zástupcův.

II. Volby konají se dle stálých seznamů voličských. Zároveň s vyhlášením voleb vyloženy budou po 14 dní stálé seznamy voličské, a to nejméně po tři hodiny denně, ve větších místech 8 hodin denně; v neděli dopoledne. Každý si

může ze seznamů činiti výpisy, pokud se tím druží nevyklučí z výkonu téhož práva. Nad správným zachováváním těchto předpisů dohlíží komise místní. Změny v seznamech voličských mohou být prováděny jen tak dalece, pokud je připouští zákon o stálých seznamech voličských. V posledních 8 dnech přede dnem volby nesmí být v seznamech voličských ničeho měněno. Seznamy, které tvořiti budou podklad pro hlasování, vyloží se dodatečně po 8 dnů až do dne volby k veřejnému nahlédnutí.

III. O kandidátních listinách platí předpisy: nejdéle 21. dne přede dnem volby předloží politické strany předsedovi krajské volební komise své kandidátní listiny ve dvojí m vyhotovení. Předseda potvrdí den a hodinu podání. Aby kandidátní listina byla platna, vyžaduje se:

1. Musí být opatřena podpisy, úředně ověřenými, nejméně 100 voličů zapsaných do voličských seznamů v obcích příslušného volebního okresu. Podpisy ověřuje notář, soud nebo politický úřad. U podpisu voličova jest uvésti obec, kde volič jest v seznamech volebních zapsán.

2. Musí obsahovati označení strany politické, dále přesný seznam kandidátů dle jména, příjmení, zaměstnání a bydlíště, při čemž pořadí každého kandidáta jest označiti číslem.

3. Musí obsahovat udání zmocněnce strany a jeho náhradníků s přesným označením jména, povolání, bydlíště. Není-li udán žádný zmocněnec strany, pokládá se první podepsaný volič z onoho 100 ověřených podpisů za zmocněnce a voličové na druhém a třetím místě podepsaní za jeho náhradníky. Kandidáti sami nesmějí být označeni ani za zmocněnce ani za náhradníky.

4. Ku kandidátní listině jest připojití písemné, vlastnoručně podepsané prohlášení všech kandidátů, že kandidaturu přijímají a že se svým souhlasem na jiné kandidátní listině ani v jiném voličském okrese navrženi nejsou. Kandidát, mimo území státu se zdržující, nemusí podati podobného prohlášení.

5. Každá politická strana smí postaviti nejvýše o třetinu více kandidátů, než má být ve volebním okrese zvoleno poslanců. Náčelníci úřadů politických nemohou být kandidováni (inkompatibilita). Kdyby přece byli kandidováni a vyskytli se na kandidátní listině, budou z moci úřední krajskou komisí na kandidátní listině škrtnuti (§ 25.).

Na to dochází ještě k podrobnějšímu přípravnému řízení u určitých komisí a k vyhlášení kandidátních listin. Řízení uvedené jest takto uspořádáno:

I. Řízení u krajské komise začíná tím, že její předseda opatří kandidátní listiny řadovými číslicemi dle toho,

jak došly, a připraví rozhodování krajské komise. Náleží jemu jmenovitě učiniti tato opatření:

1. Když kandidátní listina vykazuje formální nedostatky, jako nedostatečný počet podpisů nebo více kandidátů, než je dovoleno, nebo když není uvedena politická strana a není označeno pořadí kandidátů nebo když není prokázán předepsaný souhlas kandidátův, tu vyzve předseda zmocněnce politické strany, aby do 3 dnů vady napravil.

2. Když několik kandidátních listin označeno jest stejným nebo hodně podobným názvem politické strany, vyzve předseda opět zmocněnce strany, aby do 3 dnů listinu opravil.

3. Když kandidát bude uveden na několika listinách, vyzve jej předseda písemně, aby do 3 dnů udal, kterou kandidaturu přijímá.

II. Na to pak svolá předseda do 5 dnů krajskou komisi, aby zmocněnci stran do kandidátních listin nahlédli a námítky své přednesli, a aby komise o úpravě kandidátních listin rozhodla. Komise jmenovitě rozhodovati bude v těchto případech:

1. Když politické strany, jejichž listiny označeny jsou stejným nebo hodně podobným názvem, se o názvu nedohodnou, rozhodne komise.

2. Neodpoví-li kandidát, na několika listinách uvedený, do lhůty třídní, předsedou dané, škrtně jej komise na listině, k níž nebyl připojen vlastnoruční podpis jeho, že kandidaturu přijal. Když jeho podpis není připojen k žádné listině, bude škrtnut z listiny později došlé.

3. Když zmocněnec politické strany do třídní lhůty, dané předsedou, nevykáže předepsaný souhlas kandidátův, bude kandidát z listiny vypuštěn rozhodnutím komise.

4. Když zmocněnec neobmezí počet kandidátů na dovolenou míru, vypustí komise poslední, přespočetné kandidáty.

5. Kandidátní listina, která ani po uvedeném řízení nebude vykazovati zákonné požadavky, bude komisí prohlášena za neplatnou. Usnesení toto vyhlásí se v úředním listě s udáním důvodů. Krajská volební komise rozhoduje s platností konečnou. (Řádný opravný prostředek místa nemá.)

III. Předseda komise krajské zašle jedno vyhotovení kandidátních listin ministerstvu vnitra. Toto postará se, aby žádný kandidát nebyl kandidován v několika krajích. Řízení provede se za účasti politických stran. Když během lhůty jednodenní zmocněnci stran se nedohodnou, ministerstvo z moci úřední upraví listiny tak, aby zbyla kandidatura jen v okrese jediném. Kdyby též politická strana své kandidátní listiny v jednotlivých volebních obvodech nazvala různými názvy, vyzve ministerstvo zmocněnce strany, aby se shodli na jednotném názvu listin. Nestane-li se tak ve lhůtě, ministerstvem dané, pokládají se kandidátní listiny též

strany, avšak s různými názvy, za listiny různých stran politických. Výsledek řízení ministerstvo oznamuje příslušným komisím krajským a interesovaným stranám.

O odvolání kandidatury platí:

1. Kandidát může se kandidatury vzdáti, což stane se písemným prohlášením s ověřeným podpisem. Prohlášení zašle se předsedovi komise krajské. Odvolání může se prohlásiti pouze do 5. dne před volbou. Předseda krajské komise má je vyhlásiti tak, aby co možno stalo se veřejně známým.

2. Bude-li kandidatura odvolána po 14. dni před volbou, zůstane jméno kandidátovo na kandidátní listině sice, avšak při sčítání hlasů nebude se s ním již počítati.

Nejméně 14. den před volbou vyhlásí předseda komise krajské v úředním listě příslušného volebního kraje všechny platné kandidátní listiny s názvy politických stran, řadovými čísly a s přesným uvedením všech kandidátův. Podpisy voličů, kteří kandidátní listinu postavili, nesmějí býti uveřejněny. Předseda krajské komise opatří pak tisk kandidátních listin s řadovými čísly, názvy politických stran, se všemi kandidáty a jejich pořadím. Všechny kandidátní listiny všech politických stran musí být co do zevní podoby úplně stejné. Zasílají se předsedou komise krajské všem starostům obecním s vyzváním, aby je dodali voličům a to nejdéle tři dni před volbou. Na náklad tisku kandidátních listin přispějí státu také politické strany, a to v prvních letech jednou třetinou, později však plnou polovicí. Za tím účelem jsou politické strany zavázány složití příslušné přiměřené obnosy, na ně připadající, předsedovi komise krajské, nejdéle třetího dne po vyzvání. Která strana tak neučiní, bude se její kandidátní listina pokládat za odvolanou. Politické strany mohou si také dodání svých kandidátních listin, ovšem jen v úředním vyhotovení, opatřiti samy a samy je voličům v okrese rozeslati. Rozumí se, že kandidátních listin musí být do zásoby vytištěno vždy více, než je voličů (zákon udává o třetinu více). Pro tisk kandidátních listin může být podnikům tiskárenským nařizovací cestou uložena pracovní povinnost. Tiskárny jsou zavázány vyhovět příkazu předsedy komise krajské co do včasného tisku listin.

§ 39. Výkon volby.

I. O volbě samé platí:

1. Volebním místem bude každá obec. Voliti se bude jen v neděli. Hodinu konečnou určí politický úřad, jehož dozoru obec podléhá. Volební místnosti a nutné zařízení opatří dle poukazu místní komise obecní úřad. Ve větších obcích konají se volby v několika místnostech, a to tak, aby co možno ne-

bylo do jedné místnosti přikázáno více než 1000 voličů. Zákaz alkoholu platí jako při obecních volbách.

2. Nejméně 8 dní před volbou vyhlásí politický úřad I. instance nebo magistrát veřejnou vyhláškou den volby, začátek a konec její a kde se bude konati. Vyhláška musí zůstat vyvěšena až do dne volby; v ní zároveň jest vyzvatí voliče, kteří nedostali ještě volebních legitimací anebo kandidátních listin, aby si pro ně osobně přišli na ustanovené místo a předložili při tom nějaký osobní průkaz o totožnosti. Mimo to má vyhláška obsahovat, které strany kandidují a která politická strana rozešla si kandidátní listiny sama.

3. Obecní starosta dá nejdéle třetí den před volbou doručiti každému voliči kandidátní listiny, které obci zaslal předseda komise krajské. V obcích, přes 1000 obyvatelů čítajících, doručí se každému voliči též zvláštní legitimace volební, kterou vydává obecní úřad. Volební legitimace obsahuje jméno voličovo, den, hodinu a místo volby, jakož i ve výtahu předpisy o volební povinnosti, o hlasování a o trestních sazbach. Za ztracenou legitimaci vydá obecní úřad jinou. Nedoručené legitimace odevzdá obecní starosta příslušné obvodní volební komisi, u které volič ještě v den volby může se o legitimaci hlásiti na předložení nějakého osobního průkazu. V obcích, kde se legitimace nevydávají, může se volič, kdyby při volbě vzešla pochybnost o jeho totožnosti, legitimovati prostě jiným úředním osobním průkazem nebo také svědectvím dvou jiných voličů.

4. K volbě může politický úřad vyslati svého zástupce za účelem dozoru nad správným prováděním voleb. Obvodní volební komise, jež volbu řídí, musí na návrh politických stran připustiti za každou stranu dva voliče jako její důvěrníky. Tito:

a) smějí býti přítomni celému aktu volebnímu až do konečného prohlášení výsledku sčítání hlasů;

b) mohou vznášeti námitky a pochybnosti co do totožnosti voličovy;

c) mohou vznést námitku, že volič v den volby není k volbě oprávněn. Důvěrníci stran jinak do volebního řízení zasahovati nesmějí. Návrh na připuštění důvěrníků podá se ústně nebo písemně předsedovi obvodní komise před zahájením volby.

5. Do volební místnosti mají přístup pouze členové volební komise, její pomocné orgány, zástupce politického úřadu, důvěrníci stran a pak výhradně jen voličové, zapsaní ve volebním seznamu onoho volebního okresu. Po odevzdání lístku hlasovacího musí volič místnost opustiti. Zříditi volební kancelář některé strany v budově, kde se volba koná, jest zakázáno.

II. O způsobu hlasování platí tato ustanovení:

1. Obvodní komise prohlédne nejprve urnu, zda v ní ničeho není, a pak se přikročí k odevzdávání hlasovacích lístků. Voličové mají se dostaviti k volbě se všemi kandidátními listinami, které jim byly dodány. Nejprve převezme volební komise od voliče volební legitimaci, načež zjistí, zda také volič přinesl s sebou všechny, jemu úředně dodané, kandidátní listiny, a nemá-li je snad přeškrtnány nebo jinak poznamenány. Za scházející, škrtnané nebo poznamenané dodá mu jiné, tak aby měl všechny, které mu úředně měly být dodány. Pak se voliči dá úřední obálka, jež všechny opět co do zevní podoby musejí být stejné a nesmějí vykazovat žádných odlišných znamení. Dodávají je na svůj náklad obce. Zdoluhavá a těžkopádná uvedená manipulace pokračuje pak takto dále:

2. Volič sám vloží hlasovací lístek, t. j. jednu kandidátní listinu, do obálky a to na místě tak zakrytém, aby nemohl být pozorován, kterou tam dává. Na to vyjde před komisi, vhodí před ní obálku do urny a odloží své zbylé kandidátní listiny na místo, pro to určené. Odevzdání hlasu vyznačí členové komise ve dvou exemplářích voličských seznamů. Členové komise volí vždy nejprve; po nich ostatní voličové pořadem, jak do místnosti přijdou.

Členové obvodních volebních komisí a úředníci, při komisích činní, odevzdají hlasy v obci, kde v komisích zasedají, byť i byli zapsáni do voličských seznamů v jiné obci téhož volebního okresu. Příslušné politické úřady vydají jim o tom průkazy, že hlasovati budou v obci, kde budou při komisích, a zařídí, aby to bylo poznámeno v seznamech voličských (zák. z 31. břez. 1920, č. 208. sb. zák., § 10.).

3. Volební komise dohlíží, aby lístky správně byly odevzdávány a bdí nad udržováním pořádku v místnosti. Členové komise nesmějí opravovati nebo doplňovati hlasovací lístky, i kdyby je volič o to žádal. Volič může za hlasovací lístek odevzdati kandidátní listinu kterékoli strany. Škrty, výhrady, dodatky a jakékoli změny v listině jsou bez účinku. Obvodní komise povolána jest také k rozhodování o tom, zda volič má býti k volbě připuštěn, avšak jen v těchto případech:

a) když maskytně se pochybnost o voličově totožnosti,

b) když vznesena bude námitka, že volič k hlasování vůbec není oprávněn.

Námitky mohou vznést členové volební komise, nebo důvěrníci stran, ale jen do té doby, pokud hlasovací lístek pochybného voliče nebyl vložen do urny. Rozhodnutí komise státi se má dříve, než se připustí k volbě další volič. Požádá-li volič za to, aby směl předložiti doklady o svém volebním právu, jež se mu upírá, jest mu vyhověti i může podati průkaz až do zakončení volby (do hodiny, kdy skončí hlasování).

4. Když pro nepředvídané udalosti není možno ani zahájití volbu, nebo není možno v ní pokračovati a ji ukončiti, může obvodní komise dobu volební prodloužiti, nebo volbu odročiti na pozdější hodinu. Opatření takové vyhlásí se veřejně způsobem, v místě obvyklým. Byla-li přerušena volba již zahájená, pak volební spisy i urna s odevzdanými již hlasy se zapečetí a při opětném zahájení volby jest výslovně konstatovati neporušenost pečeti.

5. Když uplynula doba k volbě stanovená, uzavírá se místnost volební, avšak musejí být k volbě připuštěni ještě všichni voličové, kteří jsou ve volební místnosti a v čekárně, pro voliče komisí určené, nebo přímo před volební místností. Na to prohlásí předseda komise volební hlasování za ukončeno.

§ 40. Zjištění a vyhlášení výsledku volebního.

Přijata byla soustava podobná jako při volbách obecních. Ovšem snaha po větším zdokonalení soustavy vedla zase k nepoměrné její složitosti a celé jednání se značně protáhlo, neboť na první ráz není možno obsaditi mandáty všechny.

I. Zjištění a prohlášení výsledku volebního vykazuje několik období. Nejprve dochází k prvnímu skrutiníu. Děje se tímto způsobem:

1. Po skončeném hlasování zůstávají ve volební místnosti členové volební komise, zástupce úřadu, pomocné orgány a důvěrníci stran. Komise vybere obálky z urny, spočte je a srovná jejich počet se záznamy ve voličských seznámech. Po otevření vylučují se lístky neplatné a rozdělují se podle politických stran. Volební výsledek zjistí se dvojným písemným zaznamenáním. Každý člen komise jest oprávněn nahlížeti do hlasovacích lístků. O odevzdaných lístcích, t. j. kandidátních listinách, jest předepsáno:

a) Na prospěch kandidátní listiny určité politické strany počítají se i takové hlasovací lístky, na nichž jména kandidátů jsou přetřhána nebo měněna, nebo jejich pořadí přestaveno.

b) Neplatny jsou hlasovací lístky, které nejsou na úředním tiskopise, vydaném krajskou volební komisí.

c) Když volič vloží do obálky kandidátních listin několik, jsou neplatny všechny (jinak jest tomu při volbách obecních).

2. O výsledku volby píše se protokol ve dvojném vyhotovení. Má obsahovat: jména členů komise volební, zástupce úřadu a důvěrníků stran; dále počátek a konec i případné přerušeni volby i důležitější udalosti, průběhu voleb se týkající, veškerá usnesení volební komise se stručným odůvodněním; konečně výsledek volby s udáním součtu hlasů, připadlých jednotlivým politickým stranám. V součtu uvedou se pouze hlasy za platné uznané; součet hlasů, jež

komise uznala za neplatné, musí být uveden zvláště. Dále uvede se, kolik je oprávněných voličů a kolik z nich přišlo k volbě a kolik mezi nimi bylo mužů a žen. Protokol povede obecní úředník, k volbě přibráný, nebo člen komise, určený předsedou. Protokol, seznamy voličské a hlasovací podepisují se všemi členy komise.

3. Obvodní komise volební zašle jeden protokol předsedovi komise krajské a druhý politickému úřadu I. instance nebo magistrátu. V obcích, kde je několik volebních místností, odevzdají obvodní komise protokoly oné komisi, v jejímž obvodu jest obecní úřad. Tato komise sestaví pak, dle volebních výsledků jednotlivých obvodních komisí, celkový výsledek v celé obci a oznámí jej předsedovi komise krajské se zasláním jednoho protokolu a politickému úřadu s druhým protokolem. Výsledek voleb v obvodu politického úřadu I. instance nebo magistrátu oznámí představený úřadu ministerstvu vnitra. Volební legitimace a hlasovací lístky i hlasovací seznamy budou obvodní volební komisí zapečetěny a u obecního úřadu uloženy.

II. Příkazování mandátů na jednotlivé kandidátní listiny děje se dle volebního čísla. Krajská volební komise sejde se ve svém úředním místě na vyzvání předsedovo vždy v úterý po volební neděli v určenou hodinu. Zjistí dle protokolů, zaslanych od komisí v obcích, a dle zpráv politických úřadů součet všech platných hlasů, připadlých na jednotlivé politické strany. Na to vypočte volební číslo takto: součet všech platných hlasů, pro všechny strany odevzdaných, dělí se počtem mandátů, které v onom volebním kraji mají býti zadány. Celé číslo, při dělení vyšlé, beze zlomku, platí za číslo volební. Tímto volebním číslem dělí se nyní součet hlasů, připadlých jednotlivé kandidátní listině. Volební komise krajská přikáže pak každé politické straně tolik mandátů, kolikrát je volební číslo obsaženo v součtu hlasů, odevzdaných pro onu politickou stranu. Kandidáti obdrží pak mandáty, politické straně přikázané, podle onoho pořadí, jak byli uvedeni na kandidátní listině. Když ušitná kandidátní listina vykazovala by odchylku od listiny, u krajské komise uložené, platí listina krajské komise. Kdyby některá politická strana kandidovala méně kandidátů, než kolik jí dle volebního čísla připadlo mandátů, obdrží pouze tolik mandátů, kolik postavila kandidátův. O jednání krajské komise sepíše se dvojným vyhotovením protokolu, podepsané všemi přítomnými. V protokolu jest uvéstí všechny součty, výpočty a zbytky při dělení, volební číslo a přikázaný počet mandátů stranám. Jeden protokol zašle se ministerstvu vnitra.

III. Druhé a třetí skrutiníum obsadí dodatečně mandáty zbylé. Nejprve dojde k ohlášení kandidátních listin. Mandáty, jež postupem uvedeným zůstaly neobsazeny, obsadí osmý

den po volbách, provedených v celé republice, ústřední volební komise, zřízená při ministerstvu vnitra. Nejdéle před zahájením druhého skrutinia odevzdají členové ústřední volební komise, pokud se týče důvěrníci, předsedovi komise kandidátní listiny svých stran, jež obsahovati mohou v libovolném počtu jména kandidátů, avšak jen těch, kteří těmito stranami byli v některém volebním kraji kandidováni a nebyli při prvním skrutiniu zvoleni. Jména kandidátů buďtež přesně seřaděna a označena číslicemi. Po odevzdání kandidátních listin nesmějí tyto ani jejich pořadí býti měněny.

Rízení před ústřední volební komisí je takto předepsáno:

1. Předseda ústřední volební komise podá zprávu o tom, zda při prvním skrutiniu bylo správně postupováno a zda není třeba výsledek prvního skrutinia opravit proto, že se stal omyl ve výpočtech. V případě tomto opraví ústřední volební komise přímo výsledek prvního skrutinia. Podle zápisů, došlých od krajských volebních komisí, zjistí ústřední volební komise počet mandátů, které při prvním skrutiniu zůstaly neobsazeny.

2. Při druhém skrutiniu přihlíží se toliko k hlasům stran, které alespoň v jednom volebním kraji dosáhly nejméně 20.000 hlasů nebo volebního čísla, je-li nižší než 20.000, a ohlásily k druhému skrutiniu kandidátní listinu. Nejmenovala-li strana v některém volebním kraji tolik kandidátů, kolik mandátů by jí podle výsledku prvního skrutinia příslušelo, nepřihlíží se ke zbytku jejích hlasů z tohoto volebního kraje. Jsou ztraceny.

3. Komise sečte zbytky hlasů, pokud se k nim přihlíží, a to každé straně ze všech volebních krajů celé republiky dohromady a zjistí volební číslo. Volebním číslem je celé číslo beze zlomků, vyšlé dělením součtu těchto zbytků počtem neobsazených ještě mandátů, zvětšeným o jednu. Komise přikáže každé straně tolik mandátů, kolikráte jest volební číslo obsazeno v součtu zbytků hlasů, pro stranu tu ze všech volebních krajů vykázáných. Bylo-li obsazeno o jeden mandát více, než se mělo obsadit, odečte se přebývající mandát té straně, která vykázala nejmenší zbytek dělení při druhém skrutiniu, a při stejném zbytku menší počet hlasů v celé republice; je-li i počet hlasů stejný, rozhodne los. Neohlásila-li strana tolik kandidátů, kolik mandátů na ni podle výsledku druhého skrutinia připadá, přikáže se nadbytečné mandáty stranám dalším.

4. Na to koná se ještě jako poslední třetí skrutinium. Nebyly-li způsobem dosud uvedeným obsazeny všechny mandáty, přikáže komise po jednom mandátu postupně těm stranám, které při dělení vykázaly největší zbytek dělení. Jsou-li zbytky dělení u několika stran sobě rovny, přidělí se mandát straně té, která dosáhla celkem většího počtu hlasů

v celé republice; je-li počet stejný, rozhodne los. Strana, která nedosáhla ani při prvním, ani při druhém skrutiniu volebního čísla, nemá nároku na mandát. Strana, která při prvním skrutiniu dosáhla volebního čísla, může obdržeti mandát, i když při druhém skrutiniu volebního čísla nedosáhla (dle velikosti zbytku).

5. Z jednotlivých stran zvoleni jsou za poslance podle počtu mandátů na stranu případných kandidátů podle pořadí, jak jsou uvedeni na kandidátní listině. Kandidáti, kteří při prvním, druhém i třetím skrutiniu vyšli na prázdno, jsou náhradníky. O jednání ústřední volební komise sepíše se zápis, který všichni členové podepíší. V něm budiž uvedeno, kteří kandidáti při skrutiniu byli prohlášeni za zvolené poslance a kteří jsou náhradníky. Výsledek skrutinia se ihned vyhlásí. Ministerstvo vnitra vydá zvoleným poslancům osvědčení, které zvoleného opravňuje vstoupiti do poslanecké sněmovny a účastniti se jejího jednání. Toto oprávnění pomíjí, byla-li jeho volba volebním soudem prohlášena za neplatnou.

IV. Uprázdnil-li se mandát, nastupuje náhradník téže strany podle pořadí, v jakém byl uveden na kandidátní listině téhož volebního kraje, ve kterém byl kandidován poslanec, jehož mandát se uprázdnil. Není-li takového, nastupuje náhradník téže strany podle pořadí, v jakém byl uveden na kandidátní listině pro druhé skrutinium. Není-li náhradníka téže strany, zůstane mandát uprázdněn až do konce volebního období. Náhradníka povolá ministerstvo vnitra, které vydá povolánímu osvědčení, opravňující ke vstupu do poslanecké sněmovny. Stížnost proti volbám upravuje zákon o volebním soudu.

§ 41. Všeobecné předpisy.

Ustanovení trestní jsou zbytečně přísná a sotva budou proveditelná. Nejde-li o trestný čin přísněji stíhaný, tresce se: I. Jako přečin tuhým vězením od jednoho do šesti měsíců: 1. odepře-li předseda krajské volební komise nebo jiná osoba k tomu určená přijmouti kandidátní listinu a vyhověti i jinak povinnostem v zákoně uvedeným; 2. dá-li předseda krajské volební komise nebo jiný úředník, obecní starosta nebo zřízenec zúmyslně nebo z hrubé nedbalosti vyhlásiti, rozmnožiti nebo dodati nesprávné kandidátní listiny; 3. odnímá-li kdo voliči bez jeho výslovného souhlasu kandidátní listiny nebo škrtá-li mu v těchto listinách; 4. mění-li kdo proti ustanovení zákonů voličské seznamy veřejně již vyložené; 5. vydá volební komisi nestejně hlasovací obálky; 6. neodvede volební komisi nedoručených legitimačních lístků; 7. nešetří zákazu o podávání nápojů, obsahujících alkohol. Pokus jest trestný. II. Jako přestupek soudem stíhaný trestem na pe-

něžích do 5000 K, nebo vězením od týdne do tří měsíců, když kdo 1. se snaží vykonati právo volební ve více než jedné obci; 2. odepře ověřiti podpis voličův na kandidátní listině; 3. odepře oprávněné osobě vydati legitimační nebo hlasovací lístek; 4. žádá za rozmnožení kandidátních listin ceny nepřiměřeně vysoké; 5. nedá svým zaměstnancům nebo podřízeným prázdno k výkonu volebního práva; 6. proti ustanovení zákonů zabraňuje nahlížeti do voličských seznamů a činiti si výpisy; 7. nezachová zúmyslně lhůtu, jejichž zachování je zákonem nařízeno; 8. když osoba k tomu povinná nevyloží včas voličských seznamů. III. Jako přestupek politickými úřady stíhaný pokutou do 5000 K, nebo vězením do jednoho měsíce, když kdo 1. agituje v budově, v níž jest místnost volební, aneb v budově té zřídí volební kancelář; 2. volby bez omluvného důvodu se nezúčastní; 3. neoprávněně podpíše kandidáta na prohlášení připojeném ke kandidátní listině; 4. kandiduje vědomě na několika kandidátních listinách; 5. nesplní povinnosti pracovní, při čemž s druhým odsouzením pro tento čin může býti spojena ztráta živnosti; 6. podal ve velkém počtu svévolně zcela neodůvodněné reklamace.

Dohlédací úřad politický bdí nad řádným a včasným prováděním všech úředních úkonů volebním řádem obci nařízených. Shledá-li nedbalost nebo nesprávnost, může, zachováváje pravomoc komisí v našem volebním řádě ustanovených, úkon zcela nebo z části dáti provésti vlastními orgány nákladem obce. Obec má pak právo postihu na povolaných orgánech obecních.

§ 42. Horní komora.

Zákon ze dne 29. února 1920, čís. 124. sbír. zák., obsahuje předpisy o složení a pravomoci senátu.

I. Senát republiky skládá se ze 150 volených členů. Nikdo nemůže býti zároveň členem sněmovny poslanecké a senátu. Konají-li se volby do obou sněmoven nejpozději 4 neděle po sobě, nesmí nikdo kandidovati do obou sněmoven. Volba kandidáta přes toto ustanovení jest neplatná. Je-li někdo, kdo již jest členem sněmovny poslanecké, zvolen senátorem, aneb naopak je-li ten, kdo již jest členem senátu, zvolen do sněmovny poslanecké, podrží mandát v oné sněmovně, jejímž členem byl zvolen později. Pro volby do senátu platí ustanovení řádu volení do sněmovny poslanecké.

II. Právo voliti do senátu přísluší všem, kdož mají právo voliti do sněmovny poslanecké, jestliže překročili v den vložení stálých seznamů voličských (zákon ze dne 19. prosince 1919, č. 663 sb. zák. a nař.) 26. rok věku svého. Za členy se-

nátu mohou býti voleni státní občané bez rozdílu pohlaví, kteří v den volby dosáhli 45. roku věku svého, jsou aspoň 10 let státními občany a nejsou vyloučeni z práva voliti. Volební období je osmileté.

III. Konají-li se volby do senátu nejpozději do 4 neděl po dni, kdy se konaly volby do sněmovny poslanecké, jsou obvodní volební komise a ústřední volební komise, které prováděly volby do této sněmovny, také povolány prováděti volby do senátu. Členy těchto komisí nesmějí však býti zastupcové stran, které neohlásily platných kandidátních listin pro volby do senátu, naopak budtež komise ty doplněny zastupci stran, které nekandidovaly do sněmovny poslanecké, avšak ohlásily platné kandidátní listiny pro volby do senátu. V každém volebním kraji pro volby do senátu utvoří se krajská volební komise, o níž platí ustanovení řádu volení do sněmovny poslanecké, jednající o krajské volební komisi. Krajské volební komisi pro volby do senátu přísluší ve příčině voleb do senátu táž působnost, kterou má krajská volební komise, zřízená podle řádu volení do sněmovny poslanecké ve příčině voleb do této sněmovny. Volební kraje do senátu utvořeny jsou složením z volebních krajů poslanecké sněmovny.

IV. Byl-li senát presidentem republiky rozpuštěn, nebo ukončil-li se jeho volební období, rozepíše ministerstvo vnitra nové volby, tak, aby byly provedeny do 60 dnů. Zvoleným senátorům vydá ministr vnitra ověřující list, jenž opravňuje zvoleného vstoupiti do senátu a účastniti se jeho jednání. Toto oprávnění pomíjí, byla-li volba jeho prohlášena volebním soudem neplatnou.

V. Senát volí ze sebe v první schůzi, kterou zahajuje předseda vlády a řídí věkem nejstarší senátor, předsedu a dva místopředsedy. Jednání senátu upravuje v mezích zákona o jednacím řádě jednacím řád, na kterém se usnáší senát. Senátoři vykonají v první schůzi před volbou předsednictva do rukou předsedy vlády slib podle ústavní listiny. Odepření slibu anebo slib s výhradou má bez dalšího v zápětí ztrátu mandátu. Totéž platí o senátorech, kteří později vstoupí do senátu; slib skládají do rukou předsedy senátu. Senátoři mají nárok na náhradu, jejíž výši stanoví zákon.

VI. Pravomoc senátu byla určena již ústavní listinou. Senát spolupůsobí při výkonu moci zákonodárné podle ustanovení ústavní listiny. Senátu přísluší právo souditi na obžalobu sněmovny poslanecké:

1. presidenta republiky pro velezradu (§ 67. ústavní listiny),

2. členy vlády pro porušení ústavních a jiných zákonů (§ 79. ústavní listiny).

§ 43. Stálé seznamy voličské.

Zákon ze dne 19. prosince 1919 dal předpisy o stálých seznamech voličských. V každé obci zřídí se stálé seznamy voličské. Do stálých seznamů voličských budtež zapsáni všichni státní občané republiky, bez rozdílu pohlaví, kteří v den vyložení seznamů voličských překročili 21. rok věku, mají bydlíšť v obci aspoň tři měsíce, počítajíc zpět ode dne vyložení voličských seznamů, a kteří nejsou podle zákona výslovně vyloučeni. Doba ztrávená ve vojenské službě, při válečných úkonech nebo v zajetí nepřetrhuje bydlení. Vojáci budtež zapsáni do voličských seznamů obce, ve které jsou službou přikázáni v den vyložení seznamů voličských.

Vyloučení ze zápisu jsou:

1. kdož právoplatným výrokem soudním zbaveni byli práva volně nakládati svým majetkem;

2. kdož upadli v konkurs, pokud řízení konkursní trvá, jakož i ti, na jejichž žádost se provádí řízení vyrovnávací, pokud nebylo prohlášeno za skončené;

3. kdož právoplatným rozsudkem soudu trestního odsouzení byli pro takový trestní čin, pro který podle platných ustanovení nastává ztráta volebního práva do obci;

4. kdož jsou v domucovací pracovně.

Při kterých činech trestných má odsouzení za následek ztrátu práva volebního, výslovně se nepraví. Patrně jsou to jako dříve všechny zločiny a pak přestupky krádeže, podvodu, zpronevěry, i přečin lichvy. (§ 6. zák. z 15. list. 1867, č. 131. ř. z. a čl. IX. zák. z 5. března 1862, č. 18. ř. z.) Není-li zvláštním zákonem výslovně ustanoveno, že ztráta práva volebního nastává bezpodmínečně, smí být vyslovena jen tehdy, když čin byl spáchán z pohrutek nízkých a nečestných (zák. z 18. března 1920, č. 163. sb. z.)

Každý občan může být zapsán pouze v obci jediné. Rozhoduje bydliště. Dle posledních rozhodnutí našeho správního soudu rozumí se bydlištěm zdržování se na určitém místě v úmyslu, míti tam trvalý pobyt. Vůle voličova, míti v určitém místě trvalý pobyt, patrna bude podle vnějších okolností. Volič nepřestane však bydlet v obci již tím, že se dočasně vzdálí, jen když z okolností bude patrna, že má úmysl, opět do obce se vrátiti, jakmile odpadne příčina, pro kterou se vzdálil. Právě stálé voličské seznamy mají za účel, zjednati pevný přehled po voličích v obci a změnách jejich pobytu, zároveň pak urychlit volební řízení, poněvadž bude dosti času, důkladně prozkoumati všechny prostředky opravné a reklamační a přípravy k volbám nedají pak tolik práce při voličských seznamech. O to se volby urychlí a zjednoduší. Má-li občan několik bydlišť, přísluší mu rozhodnouti se, ve které obci chce být zapsán do voličských seznamů.

Voličské seznamy sestaví a vede v stálé patrnosti místní volební komise, která se zřídí pro každý volební obvod. Místní volební komise skládá se ze starosty obce nebo jeho zástupce jím jmenovaného, jako předsedy a ze čtyř až osmi přisedících. Přisedící a náhradníka za každého přisedícího jmenuje dohlédací úřad politický na dobu tří let; při jmenování a při doplňování členů komise během období přihlížeti se má k tomu, aby podle možnosti všechny strany a to rovnoměrně byly v komisi zastoupeny a dbáti při určování osob návrhů stran. Strany podají návrhy vždy nejpozději 1. prosince onoho roku, ve kterém končí tříleté období. Při doplňování komise vyzve úřad stranu, jejíž člen odpadl, aby do osmi dnů podala návrh. Do rozhodnutí úřadu mohou si stěžovati strany návrh podavší do tří dnů ode dne, kdy byly vyrozuměny. Nadřazený úřad politický rozhodne s urychlením a s konečnou platností.

Politický úřad dá nejméně osm dnů před 1. prosincem onoho roku, ve kterém končí tříleté období, obecním úřadem vyvěsiti po dobu osmi dnů vyhlášku, ve které budíž uveden počet místních komisí a budtež strany poučeny, do kdy a u kterého úřadu mohou navrhnouti členy místních komisí a komise reklamační. Obce, které nemají více než 5000 obyvatelů, tvoří jediný obvod volební a sestaví se v nich jediný seznam voličský, a to podle popisných čísel domů. Obce s více než 5000 obyvatelů rozdělí politický úřad dohlédací na několik obvodů volebních. Pro každý z těchto obvodů sestaví se zvláštní seznam voličský, a to podle ulic a náměstí do obvodu pojatých, v ulicích a náměstích podle čísel domovních. Voličové budtež vyznačení příjmením, jménem, dnem a rokem narození a zaměstnáním. Přípravné práce pro sestavení voličských seznamů vykoná obecní úřad. Seznamy budtež vyhotoveny ve čtyřech stejnopisech, které i s případnými dodatky podepíší všichni členové místní komise. Odepření podpisu nečiní voličský seznam neplatným.

Starosta obce zašle před vyložением jeden stejnopis voličských seznamů politickému úřadu dohlédacímu, u něhož je zřízena pro dotčenou obec reklamační komise; další tři stejnopisy vyloží k veřejnému nahlédnutí po dobu osmi dnů, a to každoročně 15. června a 15. prosince, event. následujícího dne všedního. Do dne veřejného vyložení budtež místní komise v seznamech voličských provedeny veškeré změny, během uplynulého pololetí nastalé. Vyložení seznamů voličských oznámí starosta obce veřejnou vyhláškou a způsobem v obci obvyklým; vyhláška budiž v obci a osadách veřejně vyvěšena po celou dobu reklamační. Ve vyhlášce budiž uveden počáteční a konečný den osmidenní lhůty, místo a hodiny, kde a kdy možno každému v seznamy nahlédnouti a budtež v ní občané poučeni, že v této osmidenní lhůtě mohou u obecního úřadu proti vyloženým seznamům podati námítky. Voličské

seznamy budtež k nahlédnutí přístupny nejméně tři hodiny denně; v obcích přes 5000 obyvatelů nejméně po osm hodin denně. Do seznamů má každý právo nahlížeti a činiti si opisy a výpisy, pokud tím nevyklučuje jiných osob z výkonu těchto práva. Po touž osmídenní dobu v obcích o více než 20.000 obyvatelů starosta dá v každém domě vyvěsiti seznam voličů v domě tom bydlících. Na správné dodržování těchto ustanovení dohlížejí členové místní komise.

V obcích s více než 5000 obyvatelů budiž seznam voličů k žádosti kteréhokoliv občana včas rozmnožen a nejdéle první den reklamační lhůty vydán. Kdo se domáhá rozmnoženého seznamu voličského, oznam to starostovi obce nejdéle o smý den přede dnem vyložení. Při tom žadatel složití musí v hotovosti částku pravděpodobně potřebnou k úhradě režijních výloh výtisků jím objednaných. Nesložil-li částky té, nebude žádosti jeho vyhověno. Po dodání výtisků vyúčtuje obecní úřad se žadateli složené zálohy. K ustanovení tomuto vedly pochybnosti v případech, kdy žadatelé, seznamše, že náklad na rozmnožení seznamu je příliš velký, nesložili požadovaného obnosu. Proto musí podle zákona o stálých volebních seznamech býti potřebná částka složena současně se žádostí o rozmnožení seznamů. Poněvadž pak obecní úřad v době podané žádosti nebude ještě věděti, jaký náklad bude, má složit žadatel částku, která pravděpodobně bude potřebná k úhradě výloh. Po dodání objednaných výtisků vyúčtuje obecní úřad s žadatelem složenou zálohu, při čemž smí mu účtovat toliko částku, která jest nutná k náhradě výtisků jím objednaných. (W e y r: Sbírnka zákonů, II. s. 70). Za stejných podmínek na žádost se rozmnoží a vydávají i případné dodatky k voličským seznamům. Žadatel může se domáhati rozmnoženého seznamu též jen ohledně jednotlivých volebních obvodů. Nezaplacené režijní výlohy vymáhají se politickou exekucí.

Námítky proti vyloženým seznamům voličským dlužno podati písemně u obecního úřadu ve lhůtě 8denní. Osoby, nemohoucí psáti, mají právo podati je ústně u obecního úřadu, který jest povinen námítky s nimi sepsati. Právo podati námítky přísluší občanům, kteří buď ve voličských seznamech již zapsáni jsou, anebo se domáhají, aby byli do voličských seznamů zapsáni. Námítky mohou býti podány buď proto, že občan byl neoprávněně zapsán, nebo proto, že občan k volbě oprávněný nebyl zapsán a že volič nesprávně jest označen. Jedny námítky smějí se týkati pouze jedné osoby; k námítkám ustanovení tomu nevyhovujícím se nepřihlíží. Strana jest povinna uvésti v námítkách skutečnosti k jejich odůvodnění a má podle možnosti osvědčiti správnost skutečností tvrzených. Jde-li o námítky proti zápisu voliče, budiž mu ihned námítka oznámena s doložením, že může

do tří dnů podati u obecního úřadu své vyjádření písemně, nebo, nemůže-li psáti, též ústně.

K rozhodování o námítkách podaných proti voličským seznamům zřídí se reklamační komise u okresního úřadu politického, pro městat statutární u politického úřadu přímo nadřízeného. Komise skládá se z předsedy, kterým jest přednost politického úřadu nebo úředník jím určený, a z osmi až dvanácti přísedících. Přísedící a náhradníka za každého přísedícího jmenuje předseda reklamační komise na dobu tří let. Při jmenování přihlížeť k tomu, aby podle možnosti všechny strany, a to rovnoměrně, byly v komisi zastoupeny, a dbej při určování osob návrhů stran. Strany podají návrhy vždy nejpozději 1. prosince onoho roku, ve kterém končí tříleté období. Při doplňování komise vyzve úřad stranu, jejíž člen odpadl, aby do osmi dnů podala návrh. Do rozhodnutí úřadu mohou si stěžovati strany, návrh podavší, do tří dnů ode dne, kdy byly vyrozuměny. Nadřízený úřad politický rozhodne s urychlením a s konečnou platností.

Stížnosti podávají se u onoho úřadu, jehož rozhodnutí běže se v odpor (nař. z 3. pros. 1919, č. 664. sb. z.).

Obecní úřad předloží námítky i s vyjádřením dotčeného voliče spolu se všemi stejnopisy seznamů nejdéle čtvrtý den po uplynutí lhůty reklamační předsedovi reklamační komise. Reklamační komise rozhodne o námítkách do 14 dnů ode dne předložení s platností konečnou, opraví voličské seznamy, popíše je, sdělí svá rozhodnutí s obecním úřadem, aby je oznámil těm, jichž se týče, a vrátí opravené tři stejnopisy seznamů obecnímu úřadu. Obecní starosta vyloží opravené seznamy voličské k veřejnému nahlédnutí po osm posledních dnů měsíce července, pokud se týče ledna. Proti rozhodnutí reklamační komise možno si stěžovati k volebnímu soudu.

Podle stálých seznamů voličských provedou se volby do obcí, osad a do oněch sborů, o nichž tak bude stanoveno zvláštními zákony. Voličské seznamy, upravené řízením, které má býti zahájeno 15. prosince, budou podkladem pro volby, při nichž hlasy se odevzdají v době ode dne 1. února do 31. července následujícího roku, a seznamy, upravené řízením, které má býti zahájeno 15. červnem, pro volby, při nichž se hlasy odevzdají v době ode dne 1. srpna téhož roku do konce ledna roku následujícího.

K výsledkům řízení před volebním soudem přihlédne se toliko potud, pokud obecnímu úřadu bude dodáno (úředně nebo stranou) rozhodnutí volebního soudu nejméně desátý den přede dnem volby. Změny tím nastalé provede ve voličských seznamech místní komise. Komise v zákoně jmenované mohou se platně usnášeti za přítomnosti každého počtu členů. Rozhodují nadpoloviční většinou hlasů; předseda hlasuje toliko, jsou-li hlasy rovny. Členové komisi, kteří utrpí újmu na vý-

dělkou, mají nárok na odškodné za stejných podmínek jako členové obecních zastupitelstev. Odškodné platí členům místních komisí obec, členům reklamačních komisí stát. Kdyby starosta obce, obecní úřad nebo místní komise nevykonali povinností zákonem jim uložených, jest státní správa oprávněna učiniti vhodná opatření na náklad obce.

Jako dodatek k zákonu uvedenému vydán byl zákon ze dne 23. ledna 1920, č. 44 Sb. zák. a nař., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákona ze dne 19. prosince 1919, č. 663 Sb. zák. a nař. o stálých seznamech voličských. Obsahoval některá pravidla přechodná. Důležitější změna jest v tom, že právo podati námítky přísluší nejen občanům, kteří buď ve voličských seznamech již zapsáni jsou, anebo se domáhají, aby byli do voličských seznamů zapsáni; nýbrž mimo to i každému občanu zapsanému do voličských seznamů kterékoli v obce téhož volebního kraje. (Případ veřejného oznámení — actio popularis.)

§ 44. Všeobecná povaha parlamentarismu.

Parlament jest kolegiálním státním orgánem. Je orgánem periodickým, nikoli permanentním, funguje čas od času na zvláštní svolání. Parlament je též orgánem bezprostředním, t. j. kompetence jeho plynou přímo z ústavy, nikoli z delegace jiného státního orgánu, zrovna tak jako kompetence vlády. Vláda a parlament jsou dva bezprostřední orgány státu. Existence a funkce parlamentu spočívá bezprostředně na ústavním řádu státním — zřízení parlamentní samo bývá také často zváno zřízením »ústavním«. Parlament a vláda jsou orgány rovnocenné v tom, že své kompetence odvozují přímo z ústavy. Vláda parlament svolává, uvádí jej v činnost, parlament však vládě není podřízen. Předseda nemůže právně ničeho parlamentu rozkazovati, parlament vlády nemusí poslouchati. Parlamenty mají však postavení pouhého nesamostatného státního orgánu; vůle parlamentů není nadána přímo závaznou mocí rozkazovací. Parlament nemůže nikomu z občanů přímo rozkazovati; výkon práva panství má jen prezident a úřady jím dosazené. Parlament může uložiti vládě, že určitá opatření má zaříditi a provésti, ale nemůže sám poddaným státním udíleti přímých rozkazů a poukazů. Vláda vždy musí být vykonávána ve jménu státu ministry a podřízenými úřady; jen tyto orgány mohou uplatňovati moc rozkazovací. Takto slouží parlamenty jen na omezování státních orgánů samostatných, mocí rozkazovací opatřených, jimiž jsou prezident a ministerstva. Vůle parlamentu přistupuje omezovacími účinky k vůli nejvyšších

státních orgánů, v nichž výhradně soustřeďuje se moc rozkazovací.

Parlament svolává se čas od času, nezasedá permanentně; legislativa nevyžaduje stálé, nepřetržité činnosti jako správa. Parlament svolává president jako nejvyšší orgán exekutivy; parlamentární organism obdržuje impulsy od exekutivy, aby mohl počíti svoji činností. Činnost parlamentu závisí od aktu presidentova. Parlamenty jsou státními orgány, zaujímají však postavení zvláštní, jsou orgány reprezentativními, mají zastupovati organisaci státního lidu vedle organisací byrokratických. Mají zastupovati také zájmy veškerého státního lidu. Periodické obnovování mandátů členů parlamentu má zaručiti shodu názorů parlamentu s veřejným míněním, aby reprezentace byla co nejuplněnější a aby vždy zájmy nejvíce akutní došly výrazu a zastání. Reprezentace parlamentární má naproti vládě celou řadu oprávnění, jež dána jsou k tomu, aby veřejné hospodářství státní vedeno bylo v stálé rovnováze s finančními schopnostmi veškerosti státní a aby správa řídila se spravedlivými potřebami státního lidu. Členové parlamentu vycházejí z lidových voleb; jmenování či kreace určitých orgánů státních děje se tu voličstvem.

Zkoušení legitimity zvolených poslanců a ověřování voleb bývalo dříve svěřeno vždy parlamentu samému, ačkoli nepochybně zde šlo o úkony soudcovské při rozsuzování o platnosti volby. Ověřování voleb poslaneckou sněmovnou samou je v duchu konstituční doktriny liberální; tím, že se ověřování voleb svěřuje parlamentu, má vládě být odňata příležitost, vykonávati jakýkoli vliv na volby; výrok parlamentu může volbu konanou pod vládním nátlakem zrušiti. Na druhé straně však právě při ověřování voleb hledí parlamentní majority a politické strany vůbec využití své moci a mohou jí snadno zneužiti rozhodováním ve výborech legitimačních dle strannických zájmů. Odtud v celé řadě moderních států odňato bylo ověřování voleb parlamentním kolegiím a svěřeno je zvláštním dvorům soudním, orgánům soudcovským, jako samostatná záležitost jurisdikce. Jde tu o určitý druh nálezů konečných, o rozsudky zjišťovací či určovací. Parlamenty veliké a silné, jako anglický, nemusily se báti dát ověřování voleb z ruky. Parlamenty slabé však žárlivě střežily vždy každý úbytek svých oprávnění, isouce pravidelně dosti stísněny naproti exekutivě a správě. Považovaly ověřování voleb sněmovnou samou za významnou součást své »autonomie«, jak nepřesně bývají zvána určitá samostatná oprávnění parlamentu.

Parlamentarismus náš spočívá na zásadě bikameralismu; jako ve všech skoro státech evropských má parlament náš taktéž dvě komory. Jen říše německá pro říšský

sněm přijala soustavu jednokomornou; říšský sněm německy zasedá o jedné volené komoře, kdežto říšská rada nemá postavení horní komory, nýbrž je to sbor zástupců jednotlivých vlád a států německých, povolány k zastupování zemi německých při zákonodárství a správě říše (ústava ze dne 11. srpna 1919). Celkem náš konstitucionalism opírá se o recepce francouzsko-belgického práva parlamentárního a o konstituční doktriny francouzsko-belgické. Prostřednictvím Francie a Belgie ovšem že i náš konstitucionalism spočívá zase na starých vzorech anglických, v XVIII. st. proslavených skvělými vývody spisu Montesquieuova, tak neobyčejné působivosti («Duch zákonů» 1748). Obě sněmovny zpravidla jsou rovnocennými činiteli zákonodárnými. Sněmovna horní je zrovna tak zákonodárným sborem jako poslanecká, její složení spočívá však obyčejně na jiném základě. Jen u nás jsou obě komory svým složením si zcela podobny.

Poslanci dolní komory voleni jsou u nás na 6 let, do senátu na 8 let. Doba trvání mandátů je příliš dlouhá. Poslanci po dlouhém období již nepředstavují pravý obraz smýšlení voličstva a jsou sváděni k různým prostředkům, aby si zachovali mandáty. Ovšem příliš krátké trvání mandátů a časté změny ve složení parlamentu působí zase nepříznivě na správu a exekutivu vládní; snadno nastává kolísavost opatření vládních a nestálost vládní politiky vůbec, neboť vláda podrobena je náhlým změnám dle různých programů jednotlivých stran. Dnes ta, zítra ona strana udává směr vládní politiky, a exekutiva i správa celá přijímá směrodatné impulsy dle toho, jak se mění stanovisko vládní. Čtyřleté mandáty by stačily.

Mandáty ještě kratší znamenají rozčlívání voličstva stálými volbami a celé zasedání parlamentu má pak pro poslance jen význam přípravy a agitace, aby opět byli zvoleni.

Horní komora čili panská sněmovna se živly dědičnými a jmenovanými jest původu anglického. Členy panské sněmovny v Anglii rodem jsou princové domu královského, dále na základě své důstojnosti církevní někteří arcibiskupové a biskupové a pak hlavy domácích rodů šlechtických, které vynikaly rozsáhlým majetkem pozemkovým a jimž králové propůjčili dědičné členství. V této pozemkové aristokracii udržela se dědičná peerage anglické sněmovny lordů. Král však také mezi členy panské sněmovny povolal muže, kteří vynikajícím způsobem se zasloužili o stát nebo církev, vědu neb umění. Počet členů býval neomezen, tak že vláda najmenováním nových členů mohla majoritu vždy modifikovati ve směru sobě příznivém. Odtud požadovalo se často, aby počet členů (přes 600) byl omezen a zaveden numerus clausus. V Belgii i Francii horní komora skládá se jen z po-

slanců volených; volí ovšem jiný okruh voličů, ve Francii dost zúžený.

Senát francouzský o 300 čl. volen je na 9 let a vždy po 3 letech třetina vystupuje, aby se složení částečně obnovovalo. I Švýcarsko a Spoj. Státy mají horní sněmovnu jen volenou, mají ji však zařízenou dle zemí, tak, jakoby byla reprezentací jednotlivých států.

Jmenovací a dědičná soustava anglická má výhody, ale také značné nevýhody. Mezi jmenovanými členy panské sněmovny zajišťuje nejprve vláda mandáty oněm třídám, které přišly o své zastoupení na bývalých sněmech stavovských.

V panské sněmovně může dále vláda poskytnouti mandáty i oněm, kdož by jinak poslaneckých mandátů neobdrželi, buď že mají odchylné politické přesvědčení, než veškerost voličstva, buď že se činně politického života dosud neúčastnili. Při jmenování členů panské sněmovny má konečně vláda příležitost zaopatřiti si odborníky z kteréhokoliv oboru. Účastenstvím vynikajících odborníků nabývají úsudky sněmovny panské větší váhy. V tom je výhoda panské sněmovny, že vynikající politikové a odborníci dostanou se do ní bez ucházení se o přízeň voličstva a že se jim tu poskytnou lehce příležitost názory své uplatniti. Také v konstitučních doktrínách vždy se uvádí na prospěch bikameralismu, že svojí panskou sněmovnou poskytuje možnost vynikající živly společenské získati pro politickou práci.

Naproti tomu odpůrci bikameralismu ukazují zase na to, že panskou sněmovnou nastává protahování parlamentárních prací, a že panská sněmovna má možnost, vypoví-li službu, zastaviti dle vůle státní stroj. Mimo to dědičná a jmenovaná panská sněmovna svým složením je příliš vzdálena sněmovny poslanecké, tak že ztrácí porozumění pro postavení a názory volených zástupců a pak může docházeti k vážným konfliktům mezi oběma sněmovnami.

Nevýhoda je v tom, že panská sněmovna nemůže být rozpuštěna. Senát náš jako belgický může být rozpuštěn. Rozpuštěcí právo anglické koruny naproti parlamentu existuje jen pokud jde o sněmovnu poslaneckou. Ježto panská sněmovna nemůže být rozpuštěna, mohou se v ní udržovati neměnní se politická přesvědčení. Schází častý a bezprostřední styk s voličstvem. Odtud zvyká si vláda vždy jen střední styk s voličstvem. Odtud zvyká si vláda vždy jen názory sněmovny poslanců míti za bezprostřední výraz veřejného mínění, neboť novými volbami stále udržuje se souvislost názorů voličstva s názory zvolených zástupců. Když pak jen poslanecká sněmovna podává vládě obraz veřejného mínění, snaží se také vláda vždy přizpůsobiti svojí politiku především názorům volené poslanecké sněmovny. Vědouc dobře, že ve sněmovně panské, od voličstva vzdálené,

najde snáze prostředky, jak ji získati. Známy je v konstitučních státech úkaz, že pro politiku vlády vždy směrodatná je především sněmovna poslanecká. Politický význam anglické soustavy bikamerální není tedy tak značný. V poměru obou sněmoven politická váha stále více překládá se do sněmovny poslanecké. Čím úplněji sněmovna poslanců podáváti bude pravý obraz smýšlení voličstva, vycházejíc z přímých voleb lidových, tím větší politickou moc bude představovati naproti dědičné a jmenované sněmovně panské.

V praktické politice anglické projev nedůvěry se strany sněmovny panské nemá také toho významu, jako od sněmovny poslanecké. Vytvořilo se konstituční pravidlo, že ministerstvo má odstoupiti jen tehdy, ztratí-li důvěru sněmovny poslancův. Politický vliv panské sněmovny při řízení státu: význam její účasti na zákonodárství klesá. I debaty nejvíce významné, při nichž projevuje se důvěra vládě, pravou svoji váhu mají vždy jen ve sněmovně poslanecké. Poslanecké sněmovně také zachovává se právo přednostní při podání předloh; tak předlohy finanční a nejdůležitější z nich, rozpočet, předkládají se vždy nejprve sněmovně poslanecké. Poslanecká sněmovna, majíc více času k projednání, použije při důležitých předlohách každé příležitosti, aby probrala všechny otázky, jež právě zajímají veřejnost. Panská sněmovna nemívá nikdy tolik času, neboť jí obyčejně již vláda nutí, aby předlohy co nerychleji skoncovala. Ježto poslanecká sněmovna zpravidla může se zabývat vládními předlohami jak dlouho chce, má také kritika její pro vládu větší význam, než sněmovny panské. I veřejnost vypožorovala tuto větší sílu kritiky v poslanecké sněmovně a obrací se se svými stížnostmi a žádostmi především vždy na členy poslanecké sněmovny, aby podali interpelaci, kdežto interpelaci v panské sněmovně takřka neužívá, leda výjimečně. A tak sněmovna panská politicky a fakticky pozbývá svého původního významu činitele rovnocenného se sněmovnou poslaneckou. Zbyla jí však v Anglii také ještě jedna úloha. Panská sněmovna prakticky stává se v zákonodárství kolegiem, jež zadržuje ony návrhy zákonodárné, o nichž již z předu se ví, že je pochybné, zda by obdržely sankce. Návrhy, jež by nedošly sankce, po nějaký čas zadrží se v panské sněmovně, a tato sejm s panovníka jeho úlohu. Panská sněmovna účastní se tak na výkonu vlastně i legislativního veta královského, z užívání vyššího. Ovšem že dům lordů může usnesení zákona, sněmovnou dolní odhlasovaného, pouze zdržeti, nikoli však zmařiti, neboť od vydání zákona ze dne 18. srpna 1911 o pravomoci domu lordů bylo rovnocenné právo veta horní komory odstraněno a zákony, sněmovnou jedině dolní odhlasované, mohou i přes odpor sněmovny lordů, za určitých podmínek

po udělení sankce královské nabýti plné platnosti. (Parliament Act, 1911.)

U nás, kde obě sněmovny svým složením jsou si tak podobny a pravděpodobně vykazovati budou po volbách vždy tutéž většinu, když okruh voličstva je málo jen změněn, mohlo zcela dobře zůstatí při komoře jediné. Stejně na konec zvíťezí sněmovna poslanecká, tak, jakoby byla jen jediná komora. Senát může pak sloužit jen na lepší uspořádání předloh; ale na to by stačila řádná poradná komise a nebylo by třeba nákladné horní komory.

Počet členů sněmovny poslanecké nemá nikdy býti značně rozmnožen; naproti 242 poslancům, jež čítala sněmovna bývalého zemského sněmu českého má naše poslanecká sněmovna dnes 300 členů. Počet ten jest přiměřený. Kolegium příliš velké je aparátem poměrně těžkopádným pro úspěšnou práci zákonodárnou a kontrolní naproti vládě. Jiné parlamenty evropské mají dnes značný počet členů jako anglická poslanecká sněmovna, francouzská, německý říšský sněm, pruská poslanecká sněmovna; také těžiště veškeré práce zákonodárné v těchto velikých parlamentech překládá se stále více do výborů. Výbory parlamentní stávají se takřka zákonodárnými komisemi, jejichž schopnost bude ovšem různá dle složení parlamentu. Zvláště význam a moc výboru rozpočtového stále stoupá.

Volební právo do sborů zákonodárných bylo u nás co do podmínky věku upraveno pro každou sněmovnu zvláště. Hranice věková je tu celkem přiměřena; bývá v různých státech velmi různě stanovena; v Německu pro říšské volby požaduje se jako podmínka volebního práva stáří 20 let; je z toho vidět, jak i »všeobecné« právo hlasovací v každém státě jinak se utváří. Rozhodně hranice věková nemá být stanovena příliš nízko, ježto jde o důležitou účast na opatrování záležitostí státních. K volitelnosti za poslance třeba je, aby kdo dosáhl věku vyššího. Náš volební řád nezná žádné omezení volitelnosti inkompatibilitou úředního postavení a mandátu poslaneckého; státní a veřejní úředníci veskrze jsou volitelní (s nepatrnou výjimkou). Ve Francii jsou určité placené úřady státní neslučitelný s vykonáváním mandátu poslaneckého; vyjmuti jsou ovšem ministři, profesori vysokého učení a některé zvlášť uvedené skupiny úřadů. V Uhrách bývali z vykonávání mandátu poslaneckého vyloučeni i ti, kdož stojí k státu v poměrech smluvních, jako dodavatelé státu, úředníci určitých ústavů a společností, stoupcích ke státu v poměrech obchodních, koncesionáři železnic, ředitelé ústavů peněžních, uzavírajících obchody se státem.

Z práva volebního stavem svým vyloučeni bývali důstojníci a vojáci v činné službě. Bylo tomu tak skoro ve všech státech evropských, aby armády nebylo užíváno po-

litickými stranami za nástroj agitace; a s ohledem na to, že těžko by bylo lze zaručit svobodu volby při požadavcích kázně vojenské. Dnes tam, kde přechází se k soustavě miliční není důvodu, proč vojsko vylučovat.

Z aktivního a pasivního práva volebního dále bývají všude vyloučeni ti, kdož vlastních svých záležitostí zcela samostatně opatřovati nemohou, tedy osoby, stojící ještě pod mocí otcovskou, poručnickou nebo pod kuratelou. Skoro ve všech zemích v š e o b e c n ě h o práva hlasovacího bývalo kdysi obvyklé vylučovat z práva volebního ty, kdož požívají podpor chudinských; i v zemích demokratických vedla k podobným ustanovením obava, že se podporovaným bude nedostávat potřebné neodvislosti. Náš starší zákon vylučuje z práva volebního, aktivního i pasivního všechny, kdož požívají nebo v posledním roce před volbou požívali opatření chudinského z prostředků veřejných nebo obecních, anebo kdož jsou vůbec na obtíž veřejné dobročinnosti. Přiměřeně bylo tehdy však ustanoveno, že za opatření chudinská nebo za akty veřejné dobročinnosti nepovažují se podpory z nemocenských pokladen, ani renty úrazové, ani osvobození od školného nebo udílení stipendií. U nás dnes podobných předpisů není. Změšená jednacích schopnost těch, nad jejichž jméním prohlášen byl konkurs, vedla taktéž k vyloučení jich z práva volebního, po dobu, pokud konkurs není ukončen. Vyloučení bývají dále všichni, kdož odsouzeni byli pro trestné činy ze ziskuchtivosti spáchané a pro některé přestupky, v nichž obzvlášť nízké smýšlení se jeví; osoby takového smýšlení nemohou ovšem na funkcích veřejných brát účast. Při zločinech t. zv. politických pomíjí však důvod vylučovací zároveň s přestálým trestem.

Základem pro volby jsou ve všech státech seznamy voličské s připuštěním stížností reklam a č n í. Reklamaci proti seznamům voličským může podat každý, komu v tomto voličském sboru, t. j. v tomto volebním okrese, volební právo přísluší. Reklamace podává se buď proto, že v seznam voličský zapsány byly osoby, jimž volební právo nepřísluší, a žádá se pak za vyloučení těchto nevoličů — e x r e k l a m a c e; nebo podává se reklamace za účelem, aby osoba, jež volební právo má a v seznamu byla vynechána, dodatečně do seznamu byla zařaděna. Buď tedy, že zapsáni byli nevoličové, nebo že nebyli zapsáni voličové. Tam, kde byly katastry národnostní, jako na Moravě, mohly být ovšem reklamace podány také proto, že do seznamu českého sboru volebního čili do českého katastru zapsán byl volič národnosti německé, nebo naopak. Reklamace byly tu připuštěny i pro nepříslušnost voličovu k té národnosti, již náleží volební sbor, za účelem, aby volič, nenáležitě zařaděný, byl přepsán do katastru své příslušné národnosti. Reklamace mohli po-

dávat voličové, jimž v dotyčném národnostním sboru volební právo přísluší.

Volby parlamentární a do jiných veřejnoprávných sborů reprezentativních bývají postaveny pod zvláštní trestní ochranu. U nás platí dosud zák. z 26. ledna 1907. Kdo by chtěl působit na výsledek voleb tím, že by nabízel, sliboval aneb poskytoval voličům majetkové výhody, kdo by voliče podplácel, za účelem, aby buď svého volebního práva nevykonali nebo je vykonali v určitém umluveném směru, dopouští se trestního činu. Rovněž tak, kdo by se dal podplatit. Taktéž potrestán bude ten, kdo by v den volby voliče hostil ve veřejných místnostech. Zakázáno jest dále ohrožování a zastrašování voličů majetkovými újmami nebo jakýmkoli prostředky násilnými, poškozením na těle, cti, svobodě, dále donucování k volbě prostředky násilnými; i když po volbě by někdo voliče ohrožoval a zastrašoval, za to, že volil jinak, dopouští se činu trestného. Rozšiřování klamných zpráv o době a místě volby, nebo o tom, že určitý kandidát se kandidatury vzdal, když voličové nemají již příležitosti, aby se o pravém stavu věci přesvědčili, je trestno. Fašování výsledku hlasování nebo neoprávněný výkon volebního práva za jiného voliče, fašování lístků a užívání jich, nebo zbraňování voličům, aby mohli vykonat své volební právo — vše to je prohlášeno za činy trestné. Neoprávněné zjednávání si vědomostí o tom, jak kdo hlasoval, je zakázáno. Veřejné hostění voličstva trestá polit. úřad pokutami. Přes to, že obecně uznávala se všude potřeba, čelit výstřelkům nedovolené agitace, přece je pochybné, zda i přísným předpisům zákonů se to podaří. Poměry agitační příliš jsou pohyblivé, kontrolu znemožňující, zákony pak příliš těžkopádné. Také svoboda shromažďování a cí chrání se při volbách mnohem přísněji. Kdo by rušil shromáždění voličů nebo shromáždění, svolané k projednávání záležitostí veřejných, ať násilnostmi ať neoprávněným vniknutím a zatlačováním přítomných, dopouští se činu trestného. Kdo jako nevolič vědomě a neoprávněně zúčastní se schůze, obmezené výhradně na přesně vymezenou skupinu voličů a přes vyzvání schůzi neopustí, může být úřadem potrestán. Ustanovení podobná při dnešních našich poměrech agitačních nemohou být ovšem prováděna a u nás zůstanou bez účinku.

Volí se u nás dle skrutina listin: volič jedním aktem volebním volí své zástupce všechny. Soustava listin přísně vázaných, kde volič nesmí si listinu sestavit sám a sám si určit pořadí kandidátů, trhá osobní svazky voličovy s kandidátem, neboť strana bude kandidovati také osobnosti, jichž volič nezná. Ovšem může takto strana prosadit do parlamentu zase osobnosti vynikající, jichž by voličstvo nevolilo, že nejsou populární. Dnes tento případ nebude častý. Volič má

dnes naproti sobě pouze výbory politických stran; tyto jsou přímo součástí aparátu úředního. Vázané listiny neplatí právě za projev důvěry voličstvu a na účast při volbě mívají účinek opačný. Než úzkost z t. zv. *de k a p i t a c e* byla veliká.

Co do úprav *s č í t á n í h l a s ů* zvítězilo u nás dnes oblíbené heslo zastoupení poměrného, mající zaručiti zastoupení menšin. Nejprve zásada zastoupení poměrného nalezla u nás uplatnění ve volebním řádu *z e m s k é h o s n ě m u* na Moravě z r. 1905 a to pro volby v kurii *v ě k o s t a t k á r s k é* a v kurii obchodních komor. Přijata byla tehdy kombinovaná soustava dánská, jejímiž původci jsou Angličan T. Hare a Dán Andrae. Všichni poslanci se volí *n a j e d n o u*; každý volič napíše na svůj lístek tolik kandidátů, kolik poslanců je voliti. Dle soustavy této zjistí se nejprve »*v o l e b n í č í s l o*« neboli »volební kvotient«, t. j. číslo, jež udává kolik hlasů nejméně musí kandidát obdržeti, aby byl zvolen. Volební kvotient (»*diviseur*«) dle oné soustavy moravské vypočte se tak, že se nejprve počet odevzdaných hlasů dělí počtem *p o s l a n c ů*, kteří mají býti voleni, ale počtem zvětšeným *o j e d n u*. Místo čísla, které nyní vyjde, vezme se však za kvotient nejbližší číslo *c e l é*. (Podobně jest tomu tak při dnešních volbách *do o b c í*.) Který kandidát soustředí na sobě tolik hlasů, kolik obnáší *v o l e b n í k v o t i e n t*, je zvolen. Když kandidát, jehož jméno napsáno je na prvním místě lístku hlasovacího, obdržel již tolik hlasů, kolik činí vol. kvotient a je tedy zvolen, tu jeho jméno na všech následujících volebních lístcích se škrtná, a kandidát, jenž byl na druhém místě, postupuje do první řady. Tato soustava *m o r a v s k é h o z e m*. zákona z r. 1905 měla uskutečnit zastoupení *m ě n o r i t*; ale byla nepoměrně komplikovaná s hlediska sčítací techniky a zdůlhavá. Pro škrtnání kandidátů pak záleželo na tom, v jakém pořadí se lístky braly z urny; soustava neodpovídala zásadě, co nejvíce vylučovat vliv čistě vnějších, náhodných momentů. K zmírnění boje politických stran ovšem přispěla přesnější soustava, kterou v r. 1882 doporučil Belgičan Victor d'Hondt. Tato soustava s některými změnami byla základem poměrného zastoupení dle volebního zákona *b e l g i c k é h o* z r. 1899.

Soustava *b e l g i c k á* jest výhodna v tom, že obsadí na ráz mandáty všechny. Dá však také hodně počítání. Naše dnešní soustavy, dle švýcarských vzorů zavedené, se skruti- niem opřítovaným, jsou sice přesné, ale působí značné vnitřní nesnáze polit. stranám, koho z kandidátů dát do druhého skrutinia. Možnost značné ztráty hlasů taktéž není vyloučená. Řízení je zdůlhavé, neboť na poprvé neobsadí se mandáty všechny a zbude jich hodně pro počítání další. Čím ovšem přesnější soustava, tím složitější. Soustava jednoduchá nevede zase k výsledkům přesným. Namnoze jde také jen o otázky čistě početní. Ideální obraz zastoupení menšin znamená však

také, že tam, kde jest více stran, budou pevné většiny roztrženy a na konec nebude zde větší polit. strany, která by mohla převzít vládu. Zastoupení menšin přinese koalici menšin. A tak výhody zastoupení poměrného jsou více etické, než politické povahy. Vláda koaliční jest pro každý stát obtížný způsob vlády.

§ 45. Všeobecný řád parlamentární.

Legislaturní perioda poslanecké sněmovny řídí se časově šestiletým obdobím volebním. Počítá se obyčejně ode dne volebního. Otázka, může-li legislaturní perioda být parlamentem v konkrétním případě a k určitému účelu *p r o d l o u ž e n a* o nějaký čas, imenovitě, může-li parlament prodloužiti si legislaturní periodu až potud, dokud nedokončí některé naléhavé práce své, musí být zodpověděna dle ústavy. Legislaturní perioda určena je v ústavním zákoně. Není tedy pochyby, že může být změněna, tedy i *p r o d l o u ž e n a* *z m ě n o u n o r m y* onoho zákona. K změně takové třeba je však *z á k o n a ú s t a v n í h o*, tedy usnesení *o b o u* sněmoven o změně ústavy. Zákon tento musí byt usnesen za podmíněk, jakých se vyžaduje k změně ústavy, t. j. *k v a l i f i k o v a n o u v ě t š i n o u*. Ani vláda o své újmě, ani poslanecká sněmovna sama *n e m ů ž e* si legislaturní období prodloužiti, neboť nemůže poslanecká sněmovna sama libovolně *a d h o c* měniti zákony, jež usneseny býti musí vždy za souhlasu *o b o u* zákonodárných činiteľů, *o b o u* komor.

President může sněmovny odročiti nebo uzavřiti nebo sněmovny může rozpustiti. Je-li sněmovna odročena, *n e k o n a j í* se schůze a projednávání prací se na dobu odročení *p ř e r u š u j e*. Jinak však zůstanou obě sněmovny ustaveny, funkce předsedů trvají dále a sněmovna *p o o p ě t n ě m s v o l á n í* (po uplynutí odročovací doby) započne se svými pracemi tam, kde na nich přestala při odročení a prostě v nich pokračuje. Kontinuita zasedání se zachovává. Sněmovna sama *n e s m í* se odročiti, nesmí o své újmě svoji činnost přerušiti. V Anglii odročení sněmovny děje se prostě usnesením sněmovny a z její vůle; odročení vůlí královskou vyšlo z obyčeje. Ovšem král může sněmovnu, jež se sama odročila, zase svolati; u *z a v ř e n í* zasedání děje se zase *j e d i n ě* rozhodnutím královským. Naproti tomu *u z a v ř e n í* či propuštění *p ř e r u š u j e k o n t i n u i t u* ve vyřizování prací parlamentárních a vůbec v *z a s e d á n í*: princip *d i s k o n t i n u i t y* zasedání; přibec tento spočívá na uznávaných ústavních zvyklostech a byl přejat z Anglie. Na základě pouhé anglické ústavní z *v y k l o s t i*, pouhého obyčeje zachovává se táž praxe ohledně *u z a v ř á n í* také v jiných státech evropských. Všechny zá-

ležitosti, v minulém zasedání nevyřízené, musí v novém zasedání se probírat zase od počátku; práce sněmovní se přerušují; v novém zasedání nelze navázat na dřívější.

U nás tyto uvedené účinky uzavření parlamentu nastanou jen tehdy, když v uzavíracím dekretu bude tak výslovně ustanoveno; mimo tento případ není u nás rozdílu mezi uzavřením a pouhým odročením sněmovny.

President jako náčelník exekutivy je oprávněn parlament rozpustit. Užije oprávnění tohoto dle návrhu vlády. Odtud zdálo by se, že právo rozpustit parlament vede k nadřazenosti exekutivy a k politické převaze vlády nad parlamentem. Ale s úspěchem může vláda rozpouštěcího práva užití jen jednou. Vrátili se jí sněmovna v téměř složení zpět, je vláda na konec nucena se podrobit parlamentu. Rozpuštění poslanecké sněmovny má v tomto případě pro vládu jen význam odkládací, totiž ten, že nemusí hned na poprvé se podrobit parlamentu, nýbrž že svůj ústup rozpouštěním odkládá. Po rozpouštění vláda vždy ocitá se přímo naproti voličstvu a stává se ještě více závislou na tom, koho jí voličstvo pošle do parlamentu. Politický vliv voličstva po rozpouštění se vždy ještě stupňuje. Setkáváme se s úkazem, že rozpouštěcí právo exekutivy vždy v první řadě zesiluje vliv voličstva a každé stupňování vlivu voličstva přirozeně je s to oslabovat postavení vlády, voličstvu nemilé. Že právo exekutivy rozpouštěti parlament nikterak neubližilo převaze parlamentu a jeho rozhodujícímu postavení, viděti z toho, že i v zemích, kde jsou parlamenty mocné a kde stále dochází k praktickému osvědčování a uskutečňování zásad parlamentární vlády, jako v Anglii a Francii, uznáno je právo hlavy státu rozpouštěti parlament, a zcela dobře toto dalo se srovnat s převahou parlamentu a se zásadou svrchovanosti jeho. (Ve Francii president může se souhlasem senátu rozpustit posl. sněmovnu.) Politická převaha sněmovny poslanecké může být rozpouštěním působivě zatlačována jen tam, kde mezi zasedáním parlamentu nastaly změny v politickém přesvědčení voličstva, tak že již poslanci nepředstavují pravý obraz smýšlení voličstva. Ministerstvo také rozhodne se zpravidla jen tehdy přikročit k rozpouštění sněmovny, když má za to, že názory sněmovny nejsou v soulasu s veřejným míněním a s přesvědčením voličstva. V tomto případě rozpouštěcí právo exekutivy může vládu přece posílit, ale také jen na krátko. Okamžitý zisk mohla by vláda viděti v tom, že po nových volbách nevrátily by se jí do parlamentu tytéž strany. Ale přece nikdy politická převaha parlamentu nezmenšuje se v té míře, aby se dalo říci, že politická odvislost exekutivy od legislativy je tím odstraněna.

Každá z obou sněmoven upravuje samostatně svůj jednací řád i vlastní řízení disciplinární. Ježto každá sněmovna usnáší se sama na svém vlastním vnitřním řádu jednacím, bývá oprávnění jejich, stanoviti si vlastní jednací řád, počítáno mezi t. zv. »autonomní funkce«. Název tento je nevhodný. Při úpravě jednacího řádu nejde o autonomii v pravém slova smyslu, nýbrž o pouhé vymezení a ohraničování kompetencí orgánů státních. »Autonomii« dle právního řádu může mít toliko korporace, především korporace práva veřejného, pokud je oprávněna v určitých směrech samostatně upravovati právní poměry svých členů. Parlament není však korporací, nýbrž kolegiálním orgánem státním, orgánem jako jiné úřady státní, a úřad žádný nemůže mít »autonomii«. Užívání výrazu »korporace zákonodárné« nemá přesného smyslu. Korporace, v jejímž jménu parlament svá práva vykonává, je jedině sám stát. Ustanovení jednacího řádu neobsahují leč vzájemné vymezení kompetencí orgánů státních, ohraničování kompetencí členů určitého kolegia úředního. Předpisy jedn. řádu o hlasování, interpelacích, podávání návrhů jsou částí předpisů o organizaci státní; jsou to správní nařízení a reglementy dané úřadu v zájmu jeho úředních záležitostí. Ustanovení jednacího řádu jsou především k tomu, aby chránila instituce státní v obecném zájmu státním, nikoliv individuální práva členů parlamentu. Normy jednacího řádu dány jsou vesměs k tomu, aby zajistily spořádaný chod prací parlamentu. Účelem každého jednacího řádu a každého oprávnění k úpravě jednacího řádu je nerušené a přiměřené vyřizování parlamentních prací, prací státních.

Formy jednání sněmovního upraveny jsou jednak některými předpisy ústavy, jednak zvláštním zákonem o jednacího řádu a konečně vlastními jednacími řády senátu i poslanecké sněmovny. Náš jednací řád není rozdělen, jako anglický, na část stálou, na pravidla, která platí pro všechna zasedání, a na část pomíjející, na ustanovení, která jsou dána vždy jen pro jedno zasedání a pomíjejí s jeho zakončením. Ona ustanovení, která o jednání dal sám ústavní zákon, mohou být změněna ovšem jen ve formě k změně ústavy vyžadované, totiž kvalifikovanou většinou. Ony předpisy pak, jež obsaženy jsou v zákoně o jednacího řádu, mohou být změněny způsobem, jímž dějí se změny obyčejných zákonův, tedy jen cestou zákonodárnou. Konečně předpisy vlastního jednacího řádu obou sněmoven podléhají změnám samostatnými usneseními každého z obou zákonodárných sborů. V tom je také největší nebezpečí pro m'noritu, že v těchto částech může být jednací řád změněn, kdykoli se majoritě zachce, a to i za dosažením konkrétního účelu stranického; ma-

majorita může svým usnesením upravovat jednání i pro každý jednotlivý případ; její vůli není dána žádná mez. Vědomí moci často působí na majority zhoubně.

Taková je formální platnost a závaznost jednacího řádu. Vedle pozitivních předpisů jedn. řádu platí však celá řada parlamentních zvyků, konvencí; jejich platnost a uznávání je zaručeno tím, že bez nich ostatní předpisy jedn. řádu nedaly by se často tak rychle a dobře provádět. Z politických maxim i pouhých zvyklostí vytvářejí se tak i závazná a uznávaná jednací pravidla, jejichž porušení mělo by v zápětí porušování zase jiných pravidel jednacích a nesprávné fungování. Vytváří se tak organické spojení předpisů jednacího řádu a parlamentních projednávacích obyčejů či vyjezděných kolejí vyřizovacích. Vedle těchto konvencí projednávacích vytvářejí se i zvyky, které s jedn. řádem celkem nejsou v souvislosti; tak anglický parlamentní způsob nezatahovat do debaty korunu a panovnické akty osobní stal se zachovávanou observancí a takřka konstitučním pravidlem; debata dle přesvědčení sněmovny vždy má se obracet proti zodpovědným ministrům.

Důsledek uznané zásady veřejnosti projednávání parlamentního je také, že za pravdivá časopisecká sdělení o veřejném jednání sněmovny a otiskování jich nikdo nemůže být volán k zodpovědnosti. Cokoli však by bylo v časopise dodáno z vlastní iniciativy k onomu pravdivému sdělení o projednávání sněmovny, jako kritisování poslaneckých řečí, poznámky, polemiky, nepožívá immunity. Tato immunita vztahuje se jen na sdělení tiskem, nikoli na sdělení ústní, a jen na sdělení jednání veřejných, nikoli tajných. Dle stanoviska dnešní praxe nemusí jíti o sdělení určitého celého uzavřeného projednávání. Praxe přiznává immunitu beze všeho i řečem jednotlivým, vytrženým ze souvislosti celku, i zlomkům takových řečí a zlomkům z projednávání. I obsah spisu konfiskovaného, jehož rozšiřování je zakázáno, může být dnes imunnisováno a beztrestně uveřejněno; stačí k tomu, aby obsah spisu v celém svém znění učiněn byl obsahem interpelace; věrné otištění takové interpelace požívá immunity.

Ministři a náčelníci úřadů centrálních jsou oprávněni účastnit se všech porad, i výborových, a vládní předlohy buď osobně nebo svými zástupci zastávat. Mohou tu kdykoli a jak často chtějí slova se chopit. Když v poslanecké sněmovně ujme se slova vládní zástupce a před tím již byl přijat návrh na konec debaty, je tím debata opět zahájena. Každá sněmovna může přímo požadovat, aby ministři ve sněmovně byli přítomni, ale toto oprávnění její není zaručeno žádným prostředkem prováděcím. Nechce-li ministr, nebude přítomen, aniž se mu co stane. Výbory a komise sněmovní

jsou oprávněny prostřednictvím předsedy sněmovny od ministrů a zástupců vlády žádati vysvětlení a informace, které by si přály, i mohou za tím účelem zástupce vlády do svých schůzí pozvat, ministři mají pak přímo povinnost vyhověti. Proti nauce o dělení moci, jež žádá úplné oddělení legislativy od exekutivy, je tu souvislost obou mocí zajištěna.

Jinak v ústavě Spoj. Států Severoamerických, jež spočívá přísně na nauce o dělení moci; dle této ústavy ministři nejsou ani připuštěni do parlamentu, jen do výborů mohou. Ministři mohou interpelace hned zodpovědět nebo slíbiti, že zodpovědí později, nebo i s udáním důvodů odpověď odepřít. U nás stanovena je skutečná zákonná povinnost ministrů interpelaci zodpovědět, nebo jsou povinni aspoň udati důvody, pro které zodpovědění se odpírá.

Není dáno ministrům na libovůli, chtějí-li odpovědět, být i v praxi odpověď jejich se nedá vynutiti.

Náš jednací řád zná také návrh na konec debaty — kloturu — starý prostředek proti protahování jednání, francouzského původu. Parlament francouzský užíval jí od 1833. U nás návrh na konec debaty může podat i jediný člen. Návrhu na konec debaty užívá se s oblibou proti obstrukci. Majorita návrhem na konec debaty dovede také vždy překaziti každou debatu sobě nepohodlnou. Majorita užívá toho prostředku i k pohodlnému umlčování minority. Minorita octne se vždy před nebezpečím, že nebude moci dát projednati samostatný svůj návrh. A tak návrh na konec debaty, je-li užíván majoritou bezohlednou, stává se skutečným týracím nástrojem proti minoritě. Častým takovým omezením slova parlament na konec stává se hlasovací stroj a ruší se jedna mezi základními podmínkami parlamentarismu, totiž volnost slova. Majorita musí tedy prostředku tohoto užívatí opatrně, tím více, ježto je jí mysliti i na to, že někdy takřka přes noc může být zatlačena do minority. I v Anglii zavedena je klotura od r. 1882; původně směřovala proti obstrukci Irů.

Omezovat stále a stále jen volnost slova odporuje zásadám parlamentarismu, neboť parlament je sbor, kde se má jednati ve formě vývodů a protidůvodů, je přímo nejvyšší národní výbor pro stížnosti, kde každý může doufat, že na tomto foru se jeho někdo ujme a zastane. Omezovat volnost slova znamená odnímat parlamentu tuto povahu tribunálu pro žaloby občanské. Jest také zájem státu, všechny strany a stížnosti národa slyšet.

Kdyby sněmovny pouhou prostou většinou usnesly se na zákonu, jímž měnila by se ustanovení zákonů ústavních, byl by usnesený zákon formálně protiústavní. Neplatnost usnesení takového mohl by prohlásiti předseda sněmovny

již při prohášování výsledku hlasování. Prohlásí-li však předseda platnost usnesení a nebude-li hned vznesen proti tomu odpor se strany domu, nelze rozhodnutí předsedovo již žádnými prostředky později brát v odpor. Vždy tu rozhodne, co předseda vyhlásil. Praesumpce je vždy pro správnost usnesení. Vláda ostatně sotva by se odhodlala předložiti presidentovi zákonnou předlohu, jež byla usnesena pouze prostou majoritou, ač dle předpisův ústavy vyžadovala by většiny kvalifikované. Vždyť vláda nese zodpovědnost, každý zákon opatřen je spolupodpisem zodpovědného ministra. Kdyby však přes to vláda takové neústavní usnesení předložila presidentovi a předloha stala se zákonem řádně vyhlášeným, bude tento zákon, formálně nesprávný a protiústavní, podléhati zkoumání soudu ústavního. Naše řádné soudy nejsou však jako soudy Unie severoamerické oprávněny zkoumati též ústavnost zákonů, zda zákon vznikl způsobem ústavě odpovídajícím, zda usnesen byl platně za dostatečného počtu přítomných poslanců; náš soudce může zkoumati jen, byl-li zákon náležitě vyhlášen. I ve Švýcarsku nejv. soud spolkový rozhoduje o tom, zda zákon neodporuje ústavě a zda ústavně vznikl.

Instituce kvalifikované většiny vedla dnes v mnohých státech k tomu, že politické strany jednotlivé dávají si do ústavy všechna ustanovení, která mají být zabezpečena proti změnám jednoduchou většinou; důležitá a méně důležitá ustanovení jsou pak bez ladu a skladu shrnuta v ústavě: tak ústavy mají normy o platech úředníků a učitelů, o železničních tarifech, o koncesích železničních, o zákazu loterie. Odtud nově ústavy bývají obširné; zvlášť ústavy států severoamerických tím vynikají. Stížení změn ústavních požadavkem kvalifikované většiny má zaručiti větší stálost poměrův ústavních a vyloučiti náhlé přechody. Mimo to menšinám poskytuje se takto ochrana proti panství prosté většiny. Minorita pak někdy i prostou secessí může zmařiti přijetí předlohy jí nepříznivé. Naproti tomu ony ústavy, které neznaají stěžujících podmínek a žádné kvalifikované většiny pro změny ústavní, jako především ústava anglická, jsou ve výhodě zase tím, že podle nich kdykoli ústavní zákonodárství může být beze všech průtahů přizpůsobeno změněným poměrům politickým a konkrétním potřebám přítomnosti. Ústava anglická dosud nezná rozdílu mezi zákonem ústavním a jednoduchým ve smyslu kontinentálním.

Disciplinární prostředky našeho parlamentního řádu jednacího nejsou právě mírné. Vykonávají moc disciplinární přísluší presidentu sněmovny. Může volati »k věci« řečníky zabíhající ve svých vývodech, může jim po opětovaném volání »k věci« odníti slovo, může řečníky volati »k pořádku«, porušují-li zásady slušnosti a mravu nebo pronášejí-li výroky

trestuhodné. Bylo-li poslanci odňato slovo pro uchýlení se od věci, může se sněmovna přes to usnésti, že chce řečníka slyšeti. »Volání k pořádku« dle starého parlamentního zvyku anglického je pokáráním, jímž president dává výraz nelibosti nad jednáním poslancovým. President může při tom současně s přerušením řečníka odňati mu hned slovo, a sněmovna může se usnésti, aby volání k pořádku bylo zaznamenáno v protokolu. Tu již více vystupuje kárný charakter tohoto prostředku jakožto důtky. Zástupcové vlády nepodléhají sice disciplinární moci presidentově, tento má však naproti nim jiný působivý prostředek: kdykoli by se chovali proti disciplině domu a uráželi členy parlamentu, může president okamžitě skončiti schůzi, a může ji skončiti vždycky, kdykoli by se neposlušný člen vlády přišťe chopil slova; tak i člen vlády může být potrestán, dokud se dostatečně neomluví.

Zostření parlamentního práva disciplinárního v Evropě objevilo se na obzoru od doby, kdy pracovní schopnost parlamentů soustavnou obstrukcí byla plně rozrušena. Z prostředku krajní nouze, jímž minorita hledí chrániti své zájmy, obstrukce stala se pojednou soustavnou negací idey parlamentarismu, tak že běželo přímo o další existenční oprávnění parlamentarismu. Zásada vlády majoritní byla porušena; pravidlem stávalo se, co chtěla minorita. Jednací řády zostřovaly právo discipliny parlamentární tím, že přiznávaly oběma sněmovnám právo vylučovací členů jednání rušících — po způsobu francouzského řádu jednacího komory poslanců a dle »suspense« anglického řádu jednacího. U nás nejprve některé sněmy zemské, jako moravský, zavedly také trest vyloučení ze schůzí sněmovních. Tak jednací řád zemského sněmu moravského z 1906 připouštěl pro hrubé porušení discipliny domu důtku s odnětím diet nebo i s vyloučením ze sezení i z příštího sezení a k tomu odnětí diet. Kdyby vyloučený se zdráhal uposlechnouti, bude schůze přerušena a potrestaný vyveden. Suspense anglického řádu jednacího může se vztahovat i na celý zbytek zasedání; také připouští se vyloučení člena parlamentu se ztrátou mandátu. Dle řádu francouzského již prostá důtka nesla sebou zastavení platu na měsíc.

Možnost obstrukce má být znesnadněna. Obstrukce vždy nejraději zneužívá takových pravidel, která mají zabezpečiti důkladné uvážení předmětu, takových formalit, které jsou dány za účelem lepšího vedení sněmovních prací (pauzy, několikráté hlasování, opětované porady). Obstrukce převrací účel oněch ustanovení, která právě mají zaručiti věcné a důkladné projednání předmětů, užívá jich k protahování a vystačí tu poměrně s malými prostředky. Proti zneužívání volnosti slova obstrukcí čelí zavedení t. zv. guillotiny. Par-

lament usnese se, že porada o určité věci musí být skončena do přesně vyměřené lhůty; čas vyměřený dělí se pak počtem přihlášených řečníků: čím více řečníků, tím kratší řeči mohou mít. V ustanovený čas se pak o věci hlasuje bez ohledu na to, byla-li porada skončena. Zařízení toto funguje jako hlasovací stroj. V Anglii je mají. V tom je ona velká obtíž praktické politiky, že s každým právem, jež se poskytuje minoritě, musí být hned také učiněno opatření proti zneužívání jeho. Parlament Spoj. států byl první, jenž zavedl ostré prostředky proti obstrukci. Parlamenty veliké a mocné, anglický, francouzský, mají neobyčejně přísné jednací řády, jsouce si vědomy své zvýšené zodpovědnosti za nerušený chod státního hospodaření. Parlamenty tak mocné jsou si vědomy, jakou moc dávají z ruky, dají-li se ve výkonu rozsáhlých svých oprávnění rušit. Obstrukce vždy znamená seslabení správy a exekutivy naproti legislativě, seslabení vlády naproti parlamentní kontrole.

Rozpočtové právo parlamentů se stává ilusorním, rozpočet zůstane ponechán volnému uvážení vlády, t. j. a d m i n i s t r a t i v y, bez uplatňování kontrolních kompetencí sboru zákonodárného a bez jeho souhlasu. Parlament zbavuje se tak sám vlivu na činnost správy. Vláda i přes obstrukci musí vésti dále hospodářství státní, musí vésti celou veřejnou správu a vykonávat bez přerušení funkce státní moci; žádná vláda pro obstrukci nezastaví činnost soudů nebo správních úřadů. Vždy však prostředky, jimiž obstrukci lze čelit, je voliti velmi opatrně, neboť se stane snadno, že z dobře míněných ustanovení jednacího řádu mohou působením parlamentních zvyků vyvinouti se vexatorní prostředky, které pak obtěžují samu majoritu k práci ochotnou. Nelze však také zaručiti, že zotřovovací prostředky dodělají se v ý s l e d k u. Všechny, i nejpřísnější, jednací řády parlamentární vždy ještě mají celou řadu ustanovení, která spočívají jen na p o u h ě m u z n á n í jednotlivých členů parlamentu a jsou založena jen na prostém podřízení se poslanců; tu přijde jen na přesvědčení o ceně jednacího řádu pro parlamentární práci a na vědomí zodpovědnosti parlamentu za plnění státních úkolův. Kde chybí přesvědčení o pravé ceně parlamentárního života, tam nepomohou jednací řády sebe přísnější.

Za vzorné pokládají se stále parlamentní mravy anglické. Na vývoj těchto mravů působila zde řada okolností vnějších a některé zvláštnosti jednacího řádu mnohem více, než přísné prostředky. Nejprve již zasedací síň je poměrně malá, omezený prostor, kde se mluví v úzkém kruhu od muže k muži, od druhu k druhu, vede k debatám mírným a slušným, bez teatrálních křiků a okázalého řečnění; netřeba hlučného oratorství; dále dle staré tradice mluví se k předsedovi sněmovny (speakerovi) o s o b ě, vždy oslovuje se

předseda sám, požívající neobyčejné vážnosti — odtud klidné a slušné způsoby řečníků, mluvících k předsedovi šetrně (dle tradice se dosud zachovává zvyk, jakoby předsedě, »mluvčí« sněmovny, měl přednášet přání parlamentu vláde). Dále přispívá existence dvou u velkých stran, u vládě se střídajících, způsob rozsazení — na pravé straně vždy vládní strana, na levé oposice, počítaje od stolce předsednického, v první řadě lavic pravé strany vždy vláda právě panující, na levici v první řadě zase vždy vláda právě odstoupivší; znám je výraz »politika předních lavic«. Když oposice stane se vládní většinou, nastane přiměřené stěhování. Toto rozsazení napodobují často parlamenty kontinentální; charakteristické dělení na pravici a levici přešlo do parlamentní terminologie evropské. Mnoho ovšem působí také, že parlamentní zvyky dlouhým užíváním nabývají váhy a závaznosti takřka právních pravidel; také formalism veřejného života anglického nezůstal tu bez vlivu. Celý jednací řád parlamentní je souhrn zděděného práva zvykového, jež může se vyvíjet nejen uvnitř všeobecných zákonů, nýbrž i proti nim; je uznána ve velké míře existence derogativního práva zvykového: mnoho právních pravidel, hluboce zasahujících, vzniklo již z parlamentního konventionalismu. Parlament má se tu již za depositáře o b e c n ě h o právního přesvědčení, nejen za sbor, jenž samostatně upravuje své vnitřní záležitosti.

§ 46. Jednací řády našeho sboru zákonodárného.

A. Jednací řád pro sněmovnu poslaneckou vydán byl zákonem ze dne 15. dubna 1920, č. 325. sbír. z. Poslanci jsou povinni účastniti se nepřetržitě všech jednání a prací sněmovních. Pro každou schůzi sněmovní i výborovou vyložena bude praesenční listina, do níž se přítomní zapisují. Onemocnění oznamuje se předsedovi. Dovolenu do 7 dnů uděluje předseda, delší dovolenu pak sněmovna sama na návrh předsedův prostým hlasováním bez debaty. Nepřijde-li člen výboru bez náležité omluvy do 3 po sobě následujících schůzí výborových, ztratí členství ve výboru a polovici měsíčního platu za nejbližší měsíc. Nepřijde-li poslanec bez platné omluvy do 6 po sobě jdoucích schůzí sněmovních, ztratí nárok na celý měsíční plat pro příští měsíc. Z toho plyne prostě, že sobě každý poslanec může udělati občasnou dovolenu bez jakékoli újmy finanční. Byl-li poslanec v témže roce (patrně kalendářním) třikráte již pokutován ztrátou celého měsíčního platu, přikáže předseda sněmovny věc výboru imunitnímu, aby o tom podal zprávu s návrhem. Výbor může navrhnouti, aby poslanec nedbalý byl potrestán ztrátou měsíčních platů nejvýše na půl roku příštího. O návrhu výboru rozhodne sněmovna prostým hlasováním bez debaty. Ve

všech uvedených případech musí být poslanci dána možnost, aby se v určené jemu lhůtě o věci vyjádřil. Záruky, dané pro přítomnost poslanců ve sněmovně, nejsou tedy příliš silné. Poslanci mohou si dělat dovolené pětidenní, aby nebyli pokutováni; kdo za pět dní jednou se ve sněmovně objeví, je kryt. Spíše by se hodilo, sraziti prostě za každou neomluvenou schůzi hned přiměřený obnos z měsíčního platu; ovšem snese-li poslanecká sněmovna prostředek tak ostrý. Vnitřní horlivost k práci se trestem špatně budí a předseda by měl z pokut dosti nepřijemností.

I. Sněmovna posl. schází se ku dvěma řádným zasedáním každého roku, z jara a na podzim. Dle potřeby bude též zasedání mimořádné, svolané prezidentem republiky, výjimečně předsedou sněmovny samé, kdyby president žádosti dvou pětín sněmovny za svolání mimořádného zasedání nechal (§ 28. ústavy) a od posledního řádného zasedání již 4 měsíce uplynuly. Zasedání poslanecké sněmovny začíná a končí vždy současně se zasedáním senátu. Končí se nebo odročuje a sněmovna se rozpouští z moci presidenta republiky, písemným prohlášením či dekretem. O ukončení nebo odročení zasedání platí:

a) Když zasedání bude ukončeno, pokračuje sněmovna při zasedání novém ve svých pracích podle stavu, v jakém dříve svoje práce ukončila.

b) President republiky může však přivoditi i jiné účinky skončeného zasedání. Může totiž v ukončujícím dekretu prohlásiti, že se práce sněmovní přerušují. Tím veškeré záležitosti, o kterých sněmovna již před tím nečinila konečného usnesení, přestávají být předmětem jednání sněmovny. V novém zasedání musí se pak se vším začít znova. Po takovém přerušení prací sněmovních může se v novém zasedání sněmovna na návrh vlády nebo iniciativního výboru se souhlasem vlády nejvýše usnésti, že nový výbor, jemuž se přikáže nějaká zákonná předloha, v dřívějším zasedání již projednávaná, má pokračovat v poradě na základě výborových usnesení, přijatých již v předcházejícím zasedání. O návrhu na tento způsob jednání rozhodne sněmovna bez porady výborové a bez debaty prostým hlasováním. Sněmovna může však též odkázati návrh výboru. Výbor, který byl sněmovnou prohlášen za permanentní, může jednati i po ukončení zasedání, avšak jen se souhlasem vlády. — Těžkopádná ustanovení právě uvedená dávají presidentovi republiky příliš snadnou možnost, zbaviti se prostým přerušovacím dekretem různých věcí nepohodlných. »Sněmovní autonomie« se tím zrovna nepovznáší. Bylo by bývalo na místo podrobných předpisů jednodušší, přijmouti prostě obvyklý v parlamentárním právu evropském a dávno známý rozdíl mezi uzavřením a odročením parlamentu. Činit tak

úzkostlivě nepřerušené jednání výborové odvislým od souhlasu vlády neodpovídá demokratické svrchovanosti parlamentární a předpis může mít také špatné účinky při možném konfliktu.

c) Bylo-li zasedání pouze odročeno, nastane v pracích a schůzích sněmovních jen přestávka až do nového svolání. Všecky výbory mohou i po odročení pokračovati ve svých pracích.

II. Sněmovna nově zvolená ustaví se v první schůzi sněmovní, kterou zahájí předseda ministerstva, jenž, ačkoli jest pouhým orgánem moci výkonné, má přijmouti také poslanecký slib od poslancův, dát provést volbu sněmovního předsedy a dotázat se ho, zda volbu přijímá. Když zvolený předseda volbu přijme, složí ve sněmovně slib taktéž do rukou předsedy ministerstva; na to převezme nově zvolený předsednictví sněmovny a dá provést volbu 4 místopředsedů, 10 zapisovatelů a 4 poradatelův. Místopředsedové složí slib do rukou předsedy sněmovny. Sčítání hlasů provedou při těchto volbách 4 poslanci, jmenovaní zase předsedou ministerstva. Všechny volby uvedené jsou nejprve vždy prozatímní. Definitivní volby konají se za měsíc po ustavující schůzi a platí na celé volební období. Výjimečně může však na začátku nového zasedání žádati nadpoloviční většina všech poslanců písemnou žádostí za nové volby. Na žádost tuto jest položiti volby na denní pořádek příští schůze.

Poslanecký slib skládá se v první schůzi sněmovní, před volbou předsedy sněmovny, a to do rukou předsedy ministerstva, jemuž vůbec v ustavující schůzi sněmovní jsou dána taková práva, jakoby byl představeným poslancův a nadřízeným sněmovně. Před prvním vstupem do sněmovní síně má každý poslanec prohlásiti v kanceláři sněmovní, ku které národnosti se hlásí, a má podepsat tam prohlášení, obsahující formuli slibu, což se jemu na certifikátu potvrdí. Tím jest poslanci zjednan přístup do schůze sněmovní, v níž pak předseda ministerstva dá přečísti formuli slibu a poslanci na jeho vyzvání jednotlivě podáním ruky a ústně slib složí. Poslanci, později do sněmovny vstupující, složí týmž způsobem slib předsedovi sněmovny. Odepření slibu nebo slib s výhradou znamená ztrátu mandátu, kterou prohlásiti může v první schůzi min. předseda, v pozdějších schůzích předseda sněmovny.

Tyto předpisy jedn. řádu, obsahující vlastně jen prováděcí nařízení k § 22. ústavy o slibu posl., nejsou v odporu s ústavou. Pouhý volební certifikát poslanecký nezjedná nyní již také přístup do schůze sněmovní, nýbrž třeba jest zachování předepsaných formalit před slibem v kanceláři sněmovní.

Poslanci slibují zde úřední přísahu podobně jako úředníci; sankce na odepření slibu jest přísná a sesiluje jen ještě jejich úřednický charakter. Rozumí se, že poslanci není bráněno, aby při vstupu do sněmovny ve zvláštním ohrazení nevyjádřili své přesvědčení politické, byť i toto nepohybovalo se na půdě platné ústavy. Předseda a místopředsedové sněmovní slibují zachovávání zákonů a nestranné zastávání úřadu dle svého svědomí.

III. Předseda a místopředsedové sněmovní tvoří předsednictvo sněmovní. Toto vede záležitosti sněmovny se týkající, a za tím účelem shromažďuje se buď ke schůzím celého předsednictva nebo vede správu předsedou a úřadujícími místopředsedou. Za pomocné orgány má zapisovatele a pořadatele se sněmovní kanceláří. Předsednictvo úřaduje i po skončení funkčního období sněmovního až do ustavující první schůze nově zvolené sněmovny. O pravomoci předsednictva obsahuje jednací řád tyto předpisy:

1. Předsednictvo celé usnází se za řízení předsedy nebo místopředsedy: a) především o výkladu jednacího řádu, b) o odnětí náhrady poslanci nedbalému nebo vyloučenému, c) o době a denním pořádku schůzí sněmovních, když sněmovna sama tak neurčila, jakož i o pořadí, jak střídají se místopředsedové, úřadující za předsedu, a zapisovatele, d) o organizaci sněmovní kanceláře a výdajích z rozpočtu sněmovního, o zřízení sněmovní stráže, e) o tisku návrhů, překladech a peticích i o způsobu uveřejňování zpráv o jednání sněmovním, f) o vyloučení projevů velezrádných, bezpečnost státu ohrožujících a mravnost urážejících z návrhů, dotazů a interpelací. Zde tedy předsednictvu dává se moc, provozovati důkladnou policejní cenzuru projevů poslaneckých, i bude třeba zvýšené opatrnosti, aby tato moc nepřešla v potlačování jiného politického přesvědčení, když policejní pojmy jsou tak široké. Předsednictvo jest způsobilé k usnášení za přítomnosti aspoň $\frac{1}{2}$ členův a usnází se prostou většinou hlasů. Předseda hlasuje taktéž a při rovnosti hlasů jeho hlas rozhoduje.

2. Předseda svolává sněmovní schůze a je řídí, dbá nad zachováním jednacího řádu a pořádku v domě, uděluje slovo, stanoví a klade otázky při hlasování i prohláší jeho výsledek. Kdyby porušen byl pořádek ve schůzi, může ji přerušit nebo ukončit. Ruší-li galerie, dá ji vyklidit. Zakončuje schůzi a současně dle usnesení předsednictva celého navrhuje čas a denní pořádek schůze příští. O námítkách proti tomuto jeho návrhu a případném doplnění či změně rozhodne sněmovna prostým hlasováním bez debaty. Předseda zastupuje sněmovnu na venek. Jemu jest podřízena sněmovní kancelář. K výkonu úředních jeho opatření slouží také sněmovní stráž, kterou opatří pro každé zasedání předsednictvo celé v dohodě

s min. vnitřní. Stráž, pokud funguje jako sněmovní, podřízena jest výhradně předsedovi. Místopředsedové zastupují předsedu se vši jeho pravomocí na jeho příkaz v pořadí, jak předsednictvo určilo. Zapisovatelé dohlížejí na hlasování a na sněmovní volby, sčítají hlasy a ohlašují výsledek předsedovi; úřadují v pořadí, jak předsednictvo určilo. Pořadatelé pečují o pořádek v celém domě sněmovním. Za jednání a chování se stráže sněmovní bude zodpověden dle obecných zásad patrně ministr vnitřní.

IV. Předměty jednání poslanecké sněmovny tvoří: 1. zprávy a podněty presidenta republiky, 2. návrhy a prohlášení vlády, 3. zákonné osnovy a usnesení ze senátu, jakož i návrhy sněm. předsedy a poslanců, 4. zprávy výborů a stálého výboru pro nařízení nouzová (§ 54. úst.), 5. dotazy, petice a provádění voleb sněmovních.

Návrhy vládní a samostatné iniciativní návrhy poslanecké podávají se písemně ve sněmovní kanceláři, při čemž návrhy poslanecké vyžadují podpisu aspoň 20 poslanců. Po vytisknutí rozdají se poslancům. Návrh musí obsahovati přesnou formulaci toho, na čem sněmovna se má usnésti, rozvahu o finančním dosahu návrhu a návrh na úhradu potřebného nákladu. Návrhy bez těchto předepsaných formalit, nedostatečně formulované nebo bez náležitého počtu podpisů, nebudou předmětem jednání. Při značném počtu a větším objemu návrhů může předsednictvo (na ochranu proti obstrukci) je dát vytisknouti pouze u výtahu se sdělením, že úplné návrhy jsou vyloženy ve sněmovní kanceláři. O projednávání návrhů se předpisuje:

a) Návrhy vládní, tiskem rozdané, přikazuje v nejbližší schůzi předseda sněmovny onomu výboru, jež považuje za příslušný. O návrhu některého poslance, aby vládní předloha přikázána byla jinému výboru, než jak určil předseda, rozhodne sněmovna prostým hlasováním bez debaty. Odvolání vládních návrhů jest přípustno dotud, dokud sněmovna nepřikročí k druhému čtení.

b) Samostatné návrhy poslanecké, písemně kanceláři sněmovní podané a pak tiskem rozdané, přikazuje sněmovní předseda výboru iniciativnímu. Jakmile jsou tiskem rozdané, nemohou již být odvolány. Budou-li zamítnuty výborem iniciativním, nebo budou-li zamítnuty v prvním či druhém čtení, nesmějí být znovu podány, dokud neuplyne 6 měsíců od zamítavého usnesení. Předlohy, senátem usnesené, avšak definitivně po druhé poslaneckou sněmovnou zamítnuté, nesmějí být v žádné sněmovně před uplynutím jednoho roku znovu podány.

V. Na počátku prvního zasedání zvolí sněmovna dva výbory: iniciativní a rozpočtový. Tyto jsou obligatorní. Na návrh vlády nebo na písemný návrh aspoň 21 po-

slanců může sněmovna zříditi i jiné výbory a stanovit, kolik mají mít členů, což stane se prostým hlasováním bez debaty. Předseda sněmovny určí jim den první ustavující schůze výborové. Rovněž na návrh vlády, předsedy sněmovny nebo 21 poslanců může sněmovna prostým hlasováním bez debaty usnésti, že některý výbor prohlašuje se za permanentní. O obligatorních dvou výborech a o výborech ostatních jest ustanoveno:

1. Výbor iniciativní zkoumá samostatné iniciativní návrhy poslanecké nejprve předběžně a jest zavázán, učiniti rozhodnutí do 30 dnů po tom, co návrh byl jemu přikázán, ač nebyla-li sněmovnou určena lhůta kratší. V případě skončení sněmovního zasedání mezi běžící lhůtou počítá se nová lhůta od začátku příštího zasedání. Předseda iniciativního výboru přikáže návrh některému členu výboru, aby jako zpravodaj podal zprávu. Kdyby byly námitky proti osobnosti zpravodajově, zvolí jej výbor prostým hlasováním bez debaty. Menšina, jsoucí proti zvolenému, jest oprávněna zvoliti si zpravodaje menšiny. K věci promluví zpravodaj většiny i menšiny. Na návrh předsedův může výbor prostým hlasováním bez debaty pro oba zpravodaje obmeziti dobu řeči, nikoli však pod 10 minut.

Výbor opět týmž způsobem rozhodne, zda návrh přikáže se k řádnému projednání některého příslušného výboru, či zda se zamítá. O usnesení vyrozuměn bude předseda sněmovny a první z podavatelů návrhu. Kdokoli z podavatelů návrhu může na to do 3 dnů u předsedy sněmovny navrhnouti, aby sněmovna změnila zamítavé usnesení iniciativního výboru; předseda v některé příští schůzi předloží věc sněmovně, jež rozhodne prostým hlasováním bez debaty. Když sněmovna žadateli vyhoví, přikáže předseda sněmovny návrh dle svého uvážení příslušnému výboru. Na návrh sněmovního předsedy může sněmovna usnésti prostým hlasováním bez debaty, že o různých návrzích iniciativních rozhodnuto bude jediným hromadným hlasováním. Návrhy, o nichž iniciativní výbor včas nerozhodl, přikáže předseda sněmovny na návrh některého z podavatelů dle svého uvážení některému příslušnému výboru.

Výbor iniciativní, z obavy před obstrukcí dle cizího vzoru k nám zavedený, jest prostým potlačovacím strojem na návrhy každé menšiny. Osvědčit se může proti menšině malé; minorita početná, rozhodně vedená, za níž stojí dosti odhodlaného voličstva, na konec tak příliš trpěti nebude, protože v jedn. řádu najde pro plnou schůzi sněmovní vždy ještě dost prostředkův, aby se uhájila a aby se s ní musilo vyjednávati i platiti jí žádanými koncesemi. K zmírnění ostrosti parlamentního boje podobné výbory nepřispívají.

Obstrukce nezažehná se drobnými fintami jedn. řádu a prostředky příliš umělými.

2. Rozpočtový výbor projednává předlohy rozpočtové a berní. Mimo to však každá osnova zákonná a každý návrh, jimiž se zatěžují státní finance nad rozpočet již povolený, musejí být, i když byly projednány již ve výborech jiných, postoupeny ještě výboru rozpočtovému, a to před projednáním ve schůzi sněmovní, aby rozpočtový výbor mohl o tom podati svoji zprávu s hlediska úhrady.

3. Výbory ustavují se tak, že nejprve jeden z výborových členů, jež určí předseda sněmovny, dá provést volbu výborového předsedy, náměstků a zapisovatelův. V důležitých případech může být výbor svolán i samým předsedou sněmovny. Nadpoloviční většina všech členů výboru může kdykoli žádati za novou volbu všech či některých funkcionářů výborových i zpravodaje. Volby nové jest ihned provésti. Předseda výboru jest co do řízení jednání a prostředků disciplinárních nadánými právy jako předseda sněmovny. Návrhy jednoduché a stručné smějí být na usnadnění jednání ve výboru podávány též ústně, připustí-li tak předseda a nepodá-li většina přítomných členů proti tomu písemných námitek. O návrzích formálních a takových, které neobsahují ani věcných změn ani doplňků projednávaného předmětu, rozhoduje se vždy prostým hlasováním bez debaty; týmž způsobem, bez debaty, může být i jednání prohlášeno za důvěrné nebo může být usneseno, že jednání výborové se neuveřejní. Protokoly pořídí zapisovatelé a podepisuje je předseda výboru a příslušný zapisovatel.

4. Ministři a jimi vyslaní úředníci, jakož i předseda sněmovny, jsou oprávněni dostaviti se do všech schůzí výborových, uchopiti se tam slova a podávati návrhy. Výbor může se prostým hlasováním, bez debaty usnésti na tom, že určitý ministr má se osobně dostaviti do schůze výborové k podání žádaného vysvětlení; pozve jej předseda výboru. Poslanci jsou oprávněni taktéž být přítomni při jednání některého výboru, mimo případ, že výbor usnesl se na jednání důvěrném. Usnesení na jednání důvěrné může však sněmovnou na návrh 21 poslanců prostým hlasováním bez debaty být změněno. Při jednání o rozpočtu, předlohách daňových a povolení kontingentu brančů, přítomnost poslanců ve výboru nesmí být vylučována.

Výbor může volati si znalce a poradce, slyšeti svědky ve věcech veřejné povahy, nebo dát je soudem vyslechnouti za účelem vyšetření některé záležitosti, o níž výbor jedná. O svědectví platí analogicky předpisy trest. řádu. Veřejní úředníci nesmějí odepřiti výpovědi z důvodu úředního tajem-

ství; poslanec však smí odepřítí svědectví o věcech, které jemu byly svěřeny jako členu sboru zákonodárného. Křivé svědectví před výborem jest trestno jako před soudem (zde výbor příliš se vyvyšuje; není přece soudem řádně osazeným, aby si mohl osobovati pravomoc soudcovskou a chrániti svoje vyšetřování prostředky talk ostrými). Donucení k svědectví před výborem provedou soudy.

5. Kdo do výboru jest zvolen, jest zavázán volbu přijmouti, leč že by byl již členem dvou výborů jiných. Jest povinen výborových schůzí pravidelně se zúčastniti. Pozbude-li poslanec pro nedbalost mandátu výborového nebo když nemůže pro nemoc či dovolenou přes 3 neděle schůzí výboru se účastniti, požádá předseda výboru předsedu sněmovny, aby nařídil novou volbu do výboru. Zpravodaje o návrhu, výboru přikázaném, určí předseda výboru; vznese-li se proti tomu námitka, zvolí zpravodaje výbor prostým hlasováním bez debaty. K platnému jednání ve výboru třeba jest přítomnosti jedné třetiny členů. Usnesení dějí se platně prostou většinou přítomných, i předsedu v to počítaje, jenž hlasuje vždy naposled. Při rovnosti hlasů jest návrh zamítnut. Výbor může svá usnesení odvolati jen dotud, dokud výborová zpráva není rozdána již sněmovně. Odvolání musí být ve výboru usneseno jednohlasně nebo většinou přítomných, ale aspoň tolik a hlasy, kolik jich bylo pro dřívější usnesení původní. Odvolání usneseno bude prostým hlasováním bez debaty, leč že by tímž způsobem výbor rozhodl, že debata konati se má.

6. Když určitý návrh výboru v některé záležitosti záleží ještě na rozřešení nějaké otázky předběžné, navrhnutí může výbor sněmovně, aby rozhodla dříve otázku předběžnou, před hlavní věcí, a debata ve výboru může být odročena až do rozhodnutí sněmovny v otázce předběžné. Ve výboru jedná se tak, že zpravodaj přednese věc, pořídí pak o výsledku jednání odůvodněnou zprávu, a když jí výbor schválí, zastává pak usnesení výborové i ve sněmovně. Výbor může také zmocniti předsedu a zpravodaje, aby sami důvodovou zprávu vypracovali a přímo sněmovně podali. Rozdanou již ve sněmovně zprávu může výbor odvolati jen tehdy, když k tomu sněmovna svolí, a to prostým hlasováním bez debaty. Menšina výboru, mající aspoň $\frac{1}{5}$ členů, může podati sněmovně svoji zvláštní zprávu, jež rozdá se současně se zprávou výborovou. Zvláštního zpravodaje menšiny pro schůzi sněmovní však nelze zříditi. Když některý návrh bude přikázán dvěma či více výborům, může se o něm jednati současně, a to tak, že sobě výbory zřídí k poradě o takovém návrhu společnou komisi, do níž vyšlou každý stejný počet členů, a schválí pak společnou zprávu komise pro schůzi sněmovní. Když se nedohodnou o společné zprávě, podá každý výbor svoji zvláštní.

Rozpočtový výbor, jenž obdrží návrh, v jiném výboru již projednaný, připojí k oné výborové zprávě pouze svoji zprávu s hlediska finanční úhrady. Na návrh svého předsedy může sněmovna se také usnésti prostým hlasováním bez debaty, že výbor má o návrhu podat zprávu do určité lhůty. Příkaz tento jest přípustný i když výbor již o věci jedná. Nebude-li lhůta dodržena, aniž výbor žádal za prodloužení její, může ji sněmovna sama ještě prodloužiti, anebo se věc dá na denní pořádek sněmovní i bez zprávy výborové, při čemž zpravodaje určí předseda sněmovny sám. Výbor může se také usnésti, že návrh má být přikázán do příslušnosti jiného výboru; v tomto případě rozhodne sněmovna na dotaz předsedův zase prostým hlasováním bez debaty.

VI. O sněmovních schůzích platí:

1. Schůze jsou veřejné a jen výjimečně na návrh předsedův nebo člena vlády smí být konána schůze důvěrná. Usnese se o tom sněmovna, když posluchačstvo se vzdálo, prostým hlasováním bez debaty. Také pro odpověď ministru na interpelaci určitou musí být schůze prohlášena za tajnou, žádá-li za to ministr. Jednání o rozpočtu a věcech daňových musí být vždy veřejná. V důvěrné či tajné schůzi smějí zůstatí pouze členové vlády a jejich zástupci, po případě též sněmovní zřizenci, určení předsedou, zavázání zachovat úřední tajemství. Protokoly o tajné schůzi se neuveřejní, leč že by sněmovna prostým hlasováním usnesla jinak.

2. Zahájení a ukončení schůze přísluší předsedovi. O návrhu někoho z poslanců, aby se ve schůzi pokračovalo, rozhodne sněmovna prostým hlasováním. Tímž způsobem, bez rozpravy, lze na návrh předsedův přesunout ustanovený již pořad jednání, nebo na návrh předsedův rozhodnout, že jednání o některém předmětu má být přerušeno a má se projednávat dříve některý jiný bod denního pořádku. Na návrh předsedův rozhodne sněmovna také vždy prostým hlasováním, bez rozpravy, o tom, kdy se koná příští schůze a o jejím denním pořádku, po případě, že příští schůzi svolá předseda sám; též svolá ji též tehdy, když sněmovna o příští schůzi nerozhodla. Když během zasedání již 14 dní nebyla žádná schůze, jest předseda zavázán ji svolati do 3 dnů, žádá-li za to vláda nebo $\frac{2}{5}$ posl. písemnou žádostí s udáním požadovaného pořadu jednání.

Schůze zahajuje se v ustanovenou hodinu bez ohledu na počet přítomných. Sdělení vlády, předsednictva, výborů, došlé zprávy, dovolené, a vůbec formální věci, o nichž rozhoduje se prostým hlasováním bez debaty, budou dle uznání předsedova oznámeny nebo nařizeny kdykoli mezi schůzemi, nebo na začátku, nebo také až ke konci schůze. Při obšírnějších sděleních má předseda možnost odkázati poslance prostě na to, že podrobné znění jest vyloženo ve sněm. kanceláři, aby se

neztrácelo tolik času ve sněmovně. Rozprava a poznámka ke sdělení z předsednictva dovoluje se jen, pokud jednací řád tak výslovně připouští. Rozpravy a řeči podobné může předseda odkázati až na konec schůze (předpis směřuje proti protahování jednání při obstrukci).

3. Způsob porady jest předepsán tak, že o předlokách z á k o n o d á r n ý c h a o s m ě o u v á c h m e z i n á r o d n í c h, v y ž a d u j í c í c h s c h v á l e n í s n ě m o v n y, j e d n á s e v e d v o j í m č t e n í, o o s t a t n í c h p ř e d m ě t e c h v j e d i n ě m č t e n í. O z p r á v á c h v ý b o r ů, n á v r z í c h v l á d y a p o s l a n e c k ý c h j e d n a t í l z e t e p r v e, a ž u p l y n o u 24 h o d. o d r o z d á n í t i s k e m. J e n z p r á v y o p e t i c í c h m o h o u b ý t p o d á n y a p r o j e d n á n y d ě i v e, n e ž b y l y r o z d á n y v t i s k u. Z p r á v y t i s k e m r o z d a n é s e j i ž n e p ř e d č í t a j í. P ř í o b s á h l ý c h a d ů l e ž í t ě j š í c h z p r á v á c h r o z d ě l í p ř e d s e d a d l e s v ě h o u v á ž e n í r o z p r a v u p ř í p r v n í m č t e n í n a p o v š e c h n o u a p o d r o b n o u. V o b o u d e b a t á c h, g e n e r á l n í i s p e c i á l n í, o b d r ž í s l o v o n e j p r v e z p r a v o d a j. K d y b y t e n t o s v ý c h p o v i n n o s t í n e p l n í l, u r č í z a ň p ř e d s e d a r e f e r e n t e m j i n ě h o č l e n a v ý b o r u.

4. Slova smí se uchopiti jen ten, komu je předseda udělil. Chce-li předseda v debatě řečnit, odevzdá předsednictví a převezme je zase po řeči; mluvit musí stejně jako jiní poslanci s řečnické tribuny, když zasahuje do rozpravy o projednávané věci. Řečníci se hlásí u předsedy buď písemně před schůzí nebo mezi schůzí ústně, až do doby, dokud není usnesen konec debaty anebo dokud předseda neudělí již slovo referentovi k závěrečnému doslovu. Řečníci hlásí se k řeči pro návrh nebo proti němu. Řeči k jedn. řádu, osobní a věcné poznámky dovolují se jen dle u v á ž e n í p ř e d s e d o v a a n e j v ý š e n a 5 m i n. (Důkladné obmezení volnosti slova a přílišné sesílení pravomoci předsednické — vedla k tomu úzkost před obstrukcí.)

Při zahájení debaty oznámí předseda sněmovny řečníky dosud přihlášené. Po řeči zpravodajově, jenž mluví první, předseda udělí slovo vždy tak, aby zachováno bylo pořadí řečníků dalších, jak ke slovu se hlásili, při čemž však nejdříve přijítí má k slovu řečník proti návrhu, a to co možno některý z řečníků výborové menšiny, jež podala o předmětu zvláštní svoji zprávu. V dalším mají se dle možnosti střídati vždy jeden řečník pro návrh a jeden proti němu. Když mluvil již člen některého klubu, obdrží jiný člen téhož klubu slovo teprve tehdy, až promluví řečníci všech oněch klubů, jejichž členové se dosud k slovu nedostali. Řečníci smějí si místa vyměniti, musí to však předsedovi sdělití. Nikdo k témuž předmětu nesmí mluvití více než d v a k r a t e. Sněmovna na návrh předsedův nebo některého z poslanců může se usnésti zase prostým hlas. bez deb., že doba řeči má být omezena. Při debatě generální nesmí být doba řečnění omezena pod ½ hod. a při debatě speciální pod 5 min.; zpravodaj

má zde vždy vyhrazenou dvojnásobnou dobu řeči. Kdo při vyzvání k řeči není přítomen, ztratí slovo.

5. Ministři a jejich zástupci mohou ve schůzích kdykoli se uchopiti slova, i vícekrát, i když debata již byla skončena, avšak bez přerušeni jiného řečníka. Hlasují jen, jsou-li poslanci. Na písemný návrh 21 posl. sněmovna může se prostým hlas. bez deb. usnésti, že určitý člen vlády nebo jeho zástupce má se do schůze dostaviti a podati zde vysvětlení. Může žádat osobní přítomnost. Vyzvaný má povinnost vyhověti na pozvání sněm. předsedy.

6. Formální návrhy o tom, jaký má být postup jednání, musejí být taktéž podány písemně a sněmovna usnáší se o nich prostým hlas. bez deb. N e v y ž a d u j í p o d p o r y. Návrh na odročení nebo na vrácení výboru s udělením direktivy lze podati kdykoli; bude-li však zamítnut, nemůže být během jednání o též předmětu v téže schůzi opětován. Návrh na prosté zamítnutí není přípustný, nýbrž pouze návrh, aby se přešlo k dennímu pořádku s odůvodněním nebo bez něho. Každý posl. smí navrhnouti konec debaty; sněmovna o tom rozhodne prostým hlas. bez deb., když již promluvíli aspoň 4 řečníci. Návrhy vedlejší, pozměňovací a doplňovací jest taktéž podati písemně a to hned bezprostředně po tom, když debata jest skončena nebo když předseda prohlásí, že nikdo není již k slovu přihlášen. Návrhy vedlejší, změnovací a doplňovací musí být podepsány navrhovatelem a aspoň 20 posl. Po přijetí návrhu na konec debaty smí promluvit již jen generální řečník pro návrh a gener. řečník proti němu. Gener. řečníci ustanoví se dohodou oněch, kdož ještě k slovu byli přihlášení před přijetím návrhu na konec debaty. N e d o h o d n o u - l i s e v 5 m i n u t á c h (!), r o z h o d n o u z a p i s o v a t e l é l o s e m, p ř í č e m ž v y l o s o v a n ý s m í p o s t o u p i t i s l o v o j i n ě m u p ř i h l á š e n ě m u řečníku. Po řečnicích gener. obdrží závěrečné slovo již jen zpravodaj výboru, a není-li ho, tak udělí se prvnímu z navrhovatelů, jenž však může slovo postoupiti jinému z podavatelů návrhu. Uchopí-li se po přijetí návrhu na konec debaty ještě slova zástupce vlády, jest tím debata znova zahájena. — Ze všech ustanovení jedn. řádu jest patrna přílišná úzkostlivost před obstrukcí. Všude obmezování volnosti slova, samé rozhodování bez debaty; o každé maličkosti požaduje se písemný návrh; zkracování lhůt a řeči je takové, že sbor stává se hlasovacím strojem bez projednávání; všude požadování většího počtu poslanců i k podávání zcela jednoduchých návrhů. Účinky mohou se však také obrátit: v dobře míněných ustanoveních jedn. řádu mohou se koleje vyjezditi také v opačném směru a úzkostlivé předpisy jedn. ř. na konec stanou se týracími prostředky pro menšinu, ale také pro většinu. K znásilňování menšiny jest příliš častá příležitost. Obstrukci nevyloučí sebe větší přísnost, vzbudí jen roztrpčení. Parlament

není jen hlasovacím aparátém pro vládní předlohy, ale také národním výborem pro stížnosti, kde volnost debat má být především zachována.

Těžkopádnost jednacího řádu, kde v pestré, kasuistické směsi promíchány jsou právní předpisy s instrukcemi a s technickými manipulačními pokyny, bude zároveň se svojí nepřehledností i pro každého předsedajícího důkladnou zkouškou způsobilosti. Tím spíše, ježto z úzkosti před obstrukcí pravomoc předsedova po diktatorsku jest povznesena a při výkladu jedn. řádu jest takřka neobmezeným pánem. Nebezpečná zde cesta pro libovůli a znásilňování, bude-li se nuceným výkladem jedn. řádu oddané sloužit vládě a ochotné vládní většině. Než ani většina nebude mít z jedn. řádu takového na konec žádného prospěchu, neboť úzkostlivý jedn. řád žádá při každé příležitosti tak kvalifikovaný počet poslanců, že se při naší soustavě volební a roztržité strany tak značný počet leckdy nesežene a většina bude každé chvíli v rozpacích.

VII. O jednací řeči dány jsou podrobné předpisy. Vláda a funkcionáři sněmovní i výborové užívají v sněmovním jednání jazyka českosl. Rovněž projevy posl. dějí se v téže řeči, avšak posl. jiných národností mohou v projevech užívati své řeči mateřské. K samostatným návrhům a dotazům v jiné řeči, než sněmovní, může podavatel sám připojiti překlad do sněmovní řeči českosl. a překlad ten jest pak podkladem jednání. Jinak opatří překlad kancelář sněm. a tento překlad jest pak taktéž podkladem jednání. Výhradnou jednací řečí sněmovní jest takto jazyk československý. Návrhy formální, věcné návrhy vedlejší, pozměňovací a doplňovací, které mají být předloženy k jednání a hlasování ve sněmovně a výboru, nebudou-li podány v jazyce sněmovním, musí být opatřeny překladem českosl. se strany podavatelovy, jinak se k nim nebude přihlížeti. Jen překlad bude sloužiti za podklad jednání. Stručné a jednoduché návrhy jinojazyčné, které by nezdržovaly jednání, může však předseda sněm. dle svého uvážení dát hned přetlumočiti do sněm. jazyka, ústně prohlásiti a do jednání a hlasování připustiti. Při velkém návalu samostatných návrhů a dotazů jinojazyčných, nebo při takovém jejich objemu, že sněm. kancelář by jich ani do týdne nemohla přeložiti, jest předsednictvo oprávněno, ony návrhy a dotazy podavatelům vrátiti k připojení překladu do týdne. Nestane-li se tak, znamená to, že o návrhu či dotazu jednati se nebude.

Formule o slibu poslaneckém bude čtena poslancům jiných národností též v jejich řeči i mohou ve své řeči slib složiti. Taktéž při hlasování dle jmen mohou užiti jazyka svého. Totéž platí o slibu některého jinojazyčného člena předsednictva. V protokolech sněmovních uveřejní se projevy jinojazyčné pouze v českosl. překladu, jež může opatřiti buď poslanec sám

do dvou dnů nebo sněm. kancelář; projevy v původním jazyce uveřejní se jako přílohy zpráv. Předsednictvo jest oprávněno dát přezkoumat a opravit překlady, které dodali poslanci sami. Odpověď zástupce vlády nebo sněmovního funkcionáře na dotazy a interpelace jinojazyčné bude taktéž opatřena překladem v řeči podaného dotazu či interpelace. Petice podávají se volně ve všech jazycích národností, stát obývajících. Sněm. kanc. podá o jinojazyčných peticích zprávu se stručným výtahem v řeči českoslov. pro předsednictvo, výbor nebo sněmovnu. Odpověď na jinojazyčnou petici opatří se překladem v řeči žadatelově.

Zprávy presidenta republiky, pro sněmovnu určené, vydají se tiskem, též v překladu do jazyka ostatních národností. — Toto úřadování pomocí samých překladů je zastaralé a zbytečně nákladné. Národní citlivost nevhodně dráždí, neboť se žádá stále přizpůsobování se i v drobných věcech jazykových. Proveditelnost předpisů tak složitých znamená nepoměrnou ztrátu času a i značnému zaměstnanému aparátu způsobí řadu obtíží. Jazykové spory mohou pak být ještě ostřejší na újmu věcného projednávání. Ostatně jedn. řád vůbec leckde působí dojmem, jakoby zaváděl písemné formy starého civilního procesu naproti modernímu řízení ústnímu, požaduje stále a stále písemná vyhotovení i ve věcech stručných a nezávažných.

A také asi nebude dobře působit, když předsedající, jiného jazyka zcela dobře mocný, bude musit za řeči poslance jinojazyčného stále dělat, jakoby nerozuměl a teprve po řeči dá se tlumočnickem informovat, zda snad jinojazyčný poslanec něco závadného neřekl a ex post jej bude volati k pořádku. Tu jazyková otázka převrací se v delší předepsané formality; řízení dalo by se přece zjednodušit.

VIII. Disciplinární řád sněmovní zůstal celkem týž jako dříve. Jest upraven takto:

a) Řečník, od věci ve svých vývodech se odchyloující, bude předsedou volán k věci, řečník, jenž užije výrazův urážlivých pro slušnost a mrav nebo i trestuhodných, volá se k pořádku. Při výkonu své disciplinární moci může předseda řečníka přerušiti. Předseda může tomu, kdo již po třikráte byl volán k věci nebo k pořádku, prostě odníti slovo. Ten, komu bylo odňato slovo, jest oprávněn žádati, aby o tom rozhodla sněmovna bez debaty prostým hlasováním. Když předseda sezná, že se zneužívá jedn. řádu k tomu, aby bylo jednání mařeno nebo svévolně zdržováno, může všechny k tomu směřující projevy a návrhy z jednání vyloučiti, ale jen se svolením sněmovny, jež prostým hlas. bez deb. se udělí.

b) Když poslanec urazí ve schůzi jiného poslance, člena nebo zástupce vlády, přikáže předseda na písemnou žádost uraženého celou věc výboru imunitnímu, jenž do 48 hod.

rozhodne, zda je poslanec vinen. V tom případě podá výbor ústní zprávu sněmovně s návrhem, aby vinníkovi byla udělena důtka. Návrh dá se na denní pořádek nejbližší schůze. Sněmovna rozhodne prostým hlas. bez deb. po slyšení zpravodaje a obou stran, provinilého i uraženého.

c) Když poslanec ve schůzi těžce urazí předsedu při výkonu jeho úřadu nebo zřejmě odpírá poslušnost nařízení předsednických, může být předsedou vyloučen na dobu trvání této jedné schůze. Když však poslanec ruší jednání talkovým způsobem, že se v jednání nemůže pokračovati, může jej předseda vyloučiti z účasti až na dobu 10 schůzí. Po odchodu vyloučeného poslance předloží předseda věc sněmovně, zda schvaluje vyloučení, o čemž sněmovna prostým hlas. bez deb. rozhodne. Vyloučený může usnesením předsednictva být zbaven poslanceckého platu na příští měsíc zcela nebo z části. Vyloučený, jenž nepodrobí se dobrovolně rozhodnutí předsedovu, zbaví se posl. platu na příští měsíc.

IX. Po skončené rozpravě povšechné či debatě generální hlasuje se, zda určitá předloha zákonná nebo která z několika takových předloh či osnov má tvořit základ pro rozpravu podrobnou nebo-li debatu speciální. Před tím může se ovšem také hlasovat o tom, aby se přes předlohu vůbec přešlo k dennímu pořádku. Nebude-li žádná z předloh přijata za základ podrobné rozpravy, jest věc zamítnuta. V podrobné rozpravě, která bude v kladném případě po tom zahájena, ustanoví předseda, o kterých částech předlohy se má porada a hlasování konati společně a o kterých odděleně. Proti rozhodnutí předsedovu lze vznést námitky, o nichž sněmovna prostým hlas. bez deb. rozhodne.

V druhém čtení hlasuje se o celku určité předlohy. Smí se konat nejdříve 24 hod. po skončení čtení prvního. Při druhém čtení není již rozpravy. Návrhy podány býti směji pouze na odročení hlasování, na vrácení výboru, na opravu vadného znění slohového a jazykového. Když zpravodaj se těmto podaným návrhům přizpůsobí, odpadá zvláštní hlasování o nich. Navržená oprava může týkati se též odporů mezi prvním a druhým čtením.

V určitých případech možno jest též jednání zkrácené. Bude-li podána neodkladná předloha vládní nebo iniciativní návrh, vyžadující rychlého vyřízení, může navrhnouti vláda, předseda sněm. nebo $\frac{2}{3}$ všech posl., aby věc jakožto pilná projednána byla řízením zkráceným. Návrh pilný musí být dán na pořad jednání aspoň 24 hod. předem. Na odůvodnění pilnosti návrhu promluví pouze předseda sněm. nebo jeden z podavatelů pilného návrhu; nedohodnou-li se navrhovatelé, určí řečníka předseda. Sněmovna rozhodne pak bez další rozpravy. V podrobnostech platí o zkráceném řízení:

a) Předseda přikáže v téže schůzi sněm., kde pilnost byla přijata, věc výboru, který za příslušný uzná, a současně se usnese sněmovna na návrh předsedův prostým hlas. bez deb., že výbor má do určité neprodlužitelné lhůty podat o předloze či návrhu zprávu.

b) Výbor projedná předlohu pilnou v nejbližších svých schůzích před ostatními předměty, o nichž dle potřeby jednání i přeruší až do vyřízení pilného předmětu. Před zahájením rozpravy o pilné záležitosti usnese se výbor bez rozpravy na návrh předsedy nebo člena výboru, zda se má o pilném předmětu zahájití generální debata, jak se má rozvrhnouti debata speciální, do jaké doby má se každá část projednati a jak dlouho smí každý řečník mluvit.

c) Jakmile uplyne lhůta, daná výboru k podání zpráv, dá předseda sněm. předmět pilný na denní pořádek nejbližší schůze, při čemž jednání o některé jiné věci ve sněmovně vedené může být přerušeno až do odbytí věci pilné. Předseda může pro projednání věci pilné vyhraditi také zvláštní schůze sněmovní, konané paralelně se schůzemi obyčejnými. Sněmovna projedná pilnou záležitost i tehdy, když výbor nepodá žádné zprávy; zde imenuje pak zpravodaje předseda sněm. sám.

d) Před zahájením prvního čtení usnese se sněmovna nejprve na návrh předsedův prostým hlas. bez deb., zda se o pilné věci při prvním čtení zahájí debata generální, jak se rozvrhne deb. speciální, do kdy se každá část projedná a jak dlouho smí každý mluvit. Jakmile všechny dané lhůty uplynou, přikročí se ve výboru, po případě ve schůzi sněmovní bez odkladu k hlasování, i třeba s přerušením některého řečníka. Při řádném státním rozpočtu, má-li být projednáván jako návrh pilný, nesmí být lhůta výboru daná kratší než 3 neděle, a lhůta sněmovně daná kratší než 14 dní, a v této době jest konati nejméně 10 schůzí výborových po 4 hod. a nejméně 6 schůzí sněmovních po 6 hod. Při řízení zkráceném nemusí mezi prvním a druhým čtením uplynouti předepsaná lhůta 24 hod. Návrh na jednání zkrácené jest možno podati též, i když již výbor nebo sněmovna o věci začala jednati.

X. O náležitostech usnášení se platí:

1. Sněmovna jest způsobilá k platnému usnášení se za přítomnosti $\frac{1}{3}$ posl. a k platnosti usnesení vyžaduje se nadpoloviční většiny přítomných. Při rovnosti hlasů jest návrh zamítnut. Vypovězení války a změna ústavní listiny a součástí ústavy vyžaduje $\frac{2}{3}$ většiny všech posl. Usnesení o obžalobě presidenta republiky nebo ministra stane se většinou $\frac{2}{3}$ za přítomnosti $\frac{2}{3}$ posl. Vyslovení nedůvěry vládě vyžaduje přítomností nadpoloviční většiny posl. a nadpoloviční

většiny hlasův. Předseda hlasuje pouze při volbách, ale počítá se do počtu přítomných.

2. Po ukončené debatě určí předseda pořad hlasování se zřetelem k tomu, aby vyšlo na jevo pravé mínění většiny. Za účelem zjednodušení hlasování může předseda nejprve dát hlasovat o některé otázce zásadní. Taktéž jest předseda oprávněn odložit po skončené rozpravě hlasování o celku nebo částech na dobu či schůzi pozdější a pokračovat zatím v jednání jiném. (Toto opatrné ustanovení má význam pro případ, kdyby předseda viděl, že není přítomen dostatečný počet poslanců většiny a návrh vládní nebo většinový by mohl propadnout; počká se, až většina se sejde; pravomoc předsedova je zde příliš velká a zneužívání možné.) O námitkách poslaneckých, že znění nebo pořad otázek mají být opraveny nebo otázky rozděleny, rozhodne sněmovna, když předseda s námitkami nesouhlasí, prostým hlas. bez deb.

3. Způsob hlasování je ten, že hlasuje se pro návrh nebo proti němu bez udání důvodů, obvykle pozdvižením ruky nebo povstáním. Když výsledek prostého hlasování zdá se dle názoru předsedova nebo nejméně 50 posl. pochybným, dá předseda po opakování otázky buď sečísti hlasy nebo nařídí hlasování dle jmen. Hlasy jest sečísti i tehdy, nařídí-li předseda nebo žádá-li toho nejméně 50 posl. a to před hlasováním. Ukáže-li se při hlasování, že není přítomna ani $\frac{1}{3}$ posl., předseda přeruší nebo skončí schůzi. Hlasování dle jmen jest předepsáno: a) dle ústavy v poměru obou sněmoven nařízeno jest při opětném usnášení se a zamítání předlohy senátu a posl. sněmovny, aby se tak stalo určitou kvalifikovanou většinou; jednací řád doplňuje nyní ustanovení ústavy, že v určitých případech požaduje při druhém čtení hlasování dle jmen; b) taktéž při opětném hlasování o předloze, presidentem k opětné poradě vrácené, nařizuje ústava jmenovité hlasování v obou sněmovnách; c) totéž platí při prohlášení nedůvěry vládě; d) jinak dojde k hlasování dle jmen jen z rozhodnutí předsedova. Hlasování jmenovité znamená, že poslanec se svého místa odevzdá tištěný hlas. lístek se svým jménem a s výrazem kladným či záporným. Výsledek prohlašuje předseda; podrobný výpočet jmen však uvádí se pouze ve zprávě sněmovní.

XI. O volbách sněmovních předpisuje jedn. řád:

1. Do výboru nouzového pro neodkladná opatření o 24 čl. volí 16 členů sněm. posl. a tolikéž náhradníkův. Při volbě dle poměrného zastoupení jest sdružování stran přípustno. Rozhodnutí, zda bude se voliti dle zásady většiny či dle poměr. zastoupení, stane se ve sněmovně prostým způsobem bez rozpravy.

2. Jiné volby a návrhy na jmenování dějí se zpravidla hlasovacími lístky a prostou většinou hlasův. Nebude-li námitek, možno voliti i pozdvižením rukou nebo povstáním, ovšem vyjímaje volbu předsedy sněmovny. Nedosáhne-li se při první volbě prosté většiny hlasů, dojde k volbě užší, do níž přichází dvakrát toliko kandidátů, než kolik osobností má být zvoleno, a kandidáti vybírají se z těch, kdož při první volbě obdrželi poměrně nejvíce hlasů. Při rovnosti hlasů v první nebo užší volbě rozhodne předseda losem, kdo se má dostat do užší volby, nebo kdo jest zvolen. (Los patrně rozhodne též, když jen jeden kandidát obdržel větší počet hlasů, nikoli však většinu; ostatní do užší volby výběřou se losem.)

3. Na návrh aspoň 21 posl. voliti se budou výbory taktéž dle zásady poměrného zastoupení. Při tomto způsobu volby odevzdají hlas. lístky pouze oni poslanci, kteří nejsou ani členy ani hosty žádného klubu. Za klubovní členy a hosty odevzdají hlas. lístky předsedové klubovní. Součet všech odevzdaných hlasů dělí se počtem zadatelných mandátů. Prázdne lístky se nepočítají. Nejbliže vyšší celé číslo, než které vyjde, jest číslem volebním. Jím dělí se součet hlasů, pro každou skupinu odevzdaných. Strana obdrží tolik mandátů, kolikrát je vol. číslo obsaženo v součtu hlasů, pro stranu znějících. Platí pořadí, jak kandidáti uvedeni jsou na lístcích. Když na různých lístcích pořadí jest promícháno, rozhoduje se o pořadí dle toho, jaké pořadí má většina lístků oné strany. Zbývající mandáty obdrží strany, které při dělení číslem volebním vykázaly největší zbytky. Při rovnosti zbytků rozhodne los. Kdyby byl někdo zvolen dvakrát, prohlásí, za kterou stranu mandát chce podržeti, a strana, které takto mandát ubyl, obdrží mandát další. Ubude-li některý člen výboru, jmenuje zaň náhradníka předseda jeho klubu; nebyl-li členem klubu žádného nebo když klubovní předseda nikoho neustanoví do lhůty, dané předsedou sněm., zvolí se náhradník ve sněmovně prostou většinou.

Zde kluby stávají se organisovanou součástíou zřízení parlamentárního. Za člena určitého klubu pokládá se poslanec, který spolu s předsednictvem svého klubu písemně oznámí sněm. kanceláři, že jest členem nebo hostem v určitém klubu. To platí dotud, dokud sám nebo předsednictvo jeho klubu neoznámí zase týmž způsobem, že členem klubu být přestal. Předseda klubu nebo jeho zástupce jsou oprávněni, při volbě výborů dle zásady poměrného zastoupení podpisovat volební lístky za všechny členy klubu. Klubovní host, jenž písemně prohlásí ve sněm. kanceláři, že jej pravoplatně zastupuje předsednictvo určitého klubu, jest též nadále zastupován při volbách výborových předsedou onoho klubu. Pro jednání sněmovní mají kluby ten význam, že předsednictvo přibírá dle potřeby ku svým poradám předsedy klubů s hla-

sem poradným. Působením praxe stala se dnes schůze klubovních předsedů pod předsednictvím sněm. předsedy takřka již obligatorním sborem pro předběžné projednávání všech důležitějších záležitostí sněmovních.

XII. O projevech a zodpovědnosti vlády předpisuje jedn. řád:

1. K prohlášení vládním, která nejsou v souvislosti s předmětem denního pořádku, obdrží ministr slovo na počátku nebo na konci schůze nebo během schůze dle uvážení předsedova. Na písemný návrh některého poslance může se sněmovna prostým hlas. bez deb. usnésti, že o prohlášení vládním jest zahájit debatu, buď hned nebo v některé příští schůzi. Debata zakončí se hlasováním, zda sněmovna prohlášení vlády schvaluje či nikoliv. Hlasování může však být též z usnesení sněmovny odloženo. Návrh na vyslovení nedůvěry vládě vyžaduje podpisu nejméně 100 posl. a přikazuje se výboru iniciativnímu, jenž o něm nejdéle do 8 dnů má podat zprávu. Iniciat. výbor projedná návrh tento jako jiné návrhy. Když vláda podá sobě v posl. sněm. návrh na vyslovení důvěry, jedná se o tomto návrhu bez přikázání výboru.

Předpis tento neznamena ovšem, že by senát nebo některý sněm. výbor anebo stálý výbor (§ 54. úst.) nesměl vládě taktéž vysloviti nedůvěru. Může tak senát i výbor volně učiniti, jen že vláda není v tomto případě právně zavázána odstoupiti. Zda zavázána je politicky, bude konkrétní otázkou. Sněm. poslanecká nemá žádného privilegia na projev nedůvěry, jen že její nedůvěra je silnější, protože právně přinese demisi. Projev nedůvěry poslanecké sněmovny nemůže být vyvážen či spraven projevem důvěry v senátě.

2. Odpovědnost vlády uplatňuje se taktéž dotazy a interpelacemi. Každý poslanec může se písemně dotazovat ministra nebo celé vlády po činech vlády a vládních orgánů i po zamýšlených opatřeních. Na dotaz odpoví ministr ústně nebo písemně. Dotaz i písem. odpověď podávají se sněm. kanceláři, ale tiskem se nevydávají; táž kancelář dodává pak též obojí. (Nařízená písemná forma zbavuje dotazy pravé účinnosti, neboť i dotaz nejvážnější takto zapadne; jedno z podstatných práv parlamentarismu, právo interpelační, mění se v prostou výměnu písemností.)

3. Bude-li dotaz podepsán ještě aspoň 20 posl., mění se v interpelaci. Tázaný ministr jest zavázán zodpovědět interpelaci ústně nebo písemně do 2 měs. nebo může odpověď výslovně odepřít s udáním důvodů. Interpelace i odpověď dodá se sněm. kanc. a rozdá tiskem. V nejbližší schůzi po rozdělení, ale jen v této, může být podán návrh, aby o odpovědi ministrův nebo o jejím odepření zahájena byla debata. Tato koná se jako o jiném prohlášení vládním a končí hlaso-

váním. Na žádost ministrovů musí předseda sněm. pro odpověď na interpelaci prohlásiti schůzi za tajnou. Pak ovšem odpověď se tiskem nevydá, leč by se na tom sněmovna výslovně usnesla; návrh na zahájení rozpravy o tajné odpovědi podati jest hned ještě ve schůzi tajné a sněmovna ve svém usnesení o zahájení debaty rozhodne zároveň, zda debata provede se ještě ve schůzi tajné nebo již ve veřejné. Když podaná interpelace označena bude za naléhavou, sněmovna prostým hlas. bez deb. rozhodne, zda a kdy jest o ní zahájit debatu. Během usnesené debaty jest interpelovaný ministr zavázán na interpelaci odpověděti. Také předseda sněmovny nebo některého výboru může být dotázán po svých opatřeních; písemný dotaz podá se kanc. sněm. a má být zodpovězen do 14 dnů ve sněmovně. Tiskem se nevydává.

XIII. Řízení o peticích jest jednoduché. Dodávají se sněm. kanceláři, ve schůzi se nepředčítají ani nerozdávají tiskem. Petice bezejmenné nebo protesty proti jednání sněmovny a jejích funkcionářů a poslanců z projednávání jsou vyloučeny. O peticích rozhoduje sněm. předsednictvo dle zprávy sněm. kanceláře; petice bude předsednictvem samým buď vyřízena, nebo odkázána výboru dle uvážení příslušnému nebo odložena. Výbor, který by chtěl sněmovně podati ústní zprávu o peticích, obdrží od sněm. kanceláře seznam petic s výtahem obsahu a se svými návrhy, vše vydané a rozdané tiskem. Peticím tudíž jedn. řád velkého významu nepřikládá.

XIV. O jednání sněmovním a výborovém pořizují se protokoly se záznamem počtu přítomných členů, podaných návrhů, postupu debaty se jmény řečníků a výsledků hlasování. Protokoly o sněm. schůzích, ověřené předsedou a zapisovatelem, vyloží se po 48 hod. k nahlédnutí v kanc. sněmovní. Nepodá-li nikdo z poslanců v této době námitek písemných, pokládá se protokol za správný, vydá tiskem a rozdá poslancům. Nevyhoví-li předseda námítkám, rozhodne se o nich prostým hlas. bez deb. v příští schůzi sněmovny.

Do schůzí sněmovních a výborových nemá nikdo přístupu mimo poslance a povolané funkcionáře úřední. Ústních petic ani deputací sněmovna nepřijímá; deputace, vyslané k jednotlivým poslancům do sněmovny, nemají přístupu, překročují-li počet 10 žadatelův. Ve dnech zasedání sněmovních a výborových, nejsou v obvodu na 1 km od sněmovny dovoleny na místech, sloužících veřejně dopravě, ani schůze ani průvody.

XV. Styk poslanecké sněmovny se senátem opatřuje předseda. Zákonodárnou předlohu, přijatou v poslanecké sněmovně, dodá předseda poslanecké sněmovny předsedovi senátu a oznámí to min. předsedovi. Když poslanecká sněmovna přijme beze změny zákonodárnou předlohu, odhlasovanou se-

nátem, dodá ji předseda poslanecké sněmovny prostřednictvím vlády prezidentu republiky a oznámí to předsedovi senátu. Týmž postup nastane v případech, kdy dle ústavy předloha zákonodárná, odhlasovaná jen sněmovnou poslaneckou, státi se může zákonem i bez výslovného souhlasu senátu, buď že se senát v zákonné lhůtě na předloze neusnesl a pak se má za to, že mlčky souhlasí, anebo že předloha se má stát zákonem přes zamítavé usnesení senátu.

Sněmovna poslanecká jest vázána usnésti se o předloze zákonodárné, senátem již odhlasované, do 3 měsíců ode dne, kdy usnesení senátu, tiskem vydané, dodáno bylo předsedovi poslanecké sněmovny. Nezasedá-li právě poslanecká sněmovna (odročení, rozpuštění, uplynutí volebního období), běží jí nová lhůta od nejbližší její schůze. Když se v zákonné lhůtě, nebo ve lhůtě po dohodě se senátem prodloužené či zkrácené, o věci neusnese, má se za to, že souhlasí s usnesením senátu. Návrh na prodloužení nebo zkrácení lhůty ve sněmovně poslanecké podá předseda sněmovny nebo příslušný výbor nebo písemně 21 poslanců. Návrh podobný, jakož i případný týž návrh senátu dá se aspoň 24 hod. předem na denní pořádek a sněmovna o něm prostým hlasováním bez debaty rozhodne; může též hlasování odložit nebo návrh přikázat výboru k podání zprávy. Usnesení dodá předseda poslanecké sněmovny předsedovi senátu a oznámí to min. předsedovi. Týmž postup nastane, když sněmovna poslanecká zamítne nebo změní osnovu zákonodárnou, senátem přijatou a odhlasovanou.

Předlohy, vzešlé z iniciativy senátu a v senátě odhlasované, projednají se v poslanecké sněmovně týmž způsobem jako návrhy vládní; zrovna tak předlohy, senátem změněné, a písemné návrhy nejméně 21 posl., aby poslanecká sněmovna setrvala na usnesení svém, v senátě zamítnutém, nebo na předloze, vrácené prezidentem republiky. Usnesení, že sněmovna poslanecká trvá na svém znění předlohy přes odchýlné usnesení senátu, nebo že zamítá opětovně návrh senátní, na kterém senát setrval, nebo že trvá na předloze, vrácené prezidentem republiky, může se státi jen po poradě ve výboru a ve dvou čteních.

XVI. Stálý výbor obou sněmoven pro záležitosti neodkladné může být souhlasným usnesením obou sněmoven poukázán, aby o určité pilné předloze vládní nebo v oněch případech, kdy usnesení obou sněmoven nejsou v souhlasu, podal oběma sněmovnám o věci zprávu. Zpráva nouzového tohoto výboru může bez další porady nějakého výboru jiného tvořit podklad pro jednání ve sněmovně poslanecké. Návrh na podobný postup podán být může senátem, vládou, předsedou poslanecké sněmovny po předchozí debatě, bez porady výborové; ovšem poslanecká sněmovna může návrh také odkázat prostě poradě některého svého výboru.

Zákon z 15. dubna 1920, č. 327 sb. z., předpisuje jednací řád pro stálý výbor nouzový, zřízený dle § 54. ústavy. První, ustavující schůzi výboru svolá předseda poslanecké sněmovny; další schůze svolává pak již předseda stálého výboru sám a to nejméně jednou za 14 dní, po celou tu dobu, po kterou výbor nastupuje na místo sboru zákonodárného. V naléhavých případech může schůzi stálého výboru svolati též ministerský předseda. Žádá-li za to ministerský předseda, nebo 9 členů výboru, musí předseda výboru výbor svolati i mimořádně; předmět jednání musí být v žádosti udán; kdyby předseda výboru se zdráhal takovou mimořádnou schůzi svolati, svolá ji předseda sněmovny poslanecké nebo senátu. Svolání má se stát do 5 dnů.

Jinak platí pro jednání stálého výboru jednací řád sněmovny poslanecké. Kdežto ústava (§ 54.) organizovala stálý výbor jako sbor pro nařízení nouzová po dobu, po kterou parlament nezasedá, doplnil jednací řád senátu i poslanecké sněmovny předpis o příslušnosti stálého výboru ještě tím, že obě sněmovny mohou stálého výboru užívat jako svého společného výboru pro podání zpráv o některé naléhavé předloze vládní nebo v oněch případech, kdy usnesení obou sněmoven spolu nesouhlasí a nesouhlas dosud nebyl vyrovnán. Stálému výboru uloží se zde, aby o věci podal společnou zprávu oběma sněmovnám. Týmž předpis obsažen jest i v jednacím řádu pro stálý výbor. Není pochyby, že jednací řády a jednoduché zákony směřjí sice ústavu doplňovati bližšími předpisy, avšak musejí při tom zachovati direktivu ústavy anebo musejí být zvláště k vydání bližších předpisů zmocněny ústavou. Tohoto zmocnění stálého výboru neměly, aniž zachovaly direktivu ústavy o stálém výboru jako náhradě za sbor zákonodárný, pokud nezasedá. Zasedání stálého výboru po dobu, po kterou sbor zákonodárný jest shromážděn, § 54. ústavy neuvádí. Stálý výbor jest sbor zcela výjimečný a jednací řády nemohou jeho užívat k pravidelné své činnosti zákonodárné. Do jednacích řádů nelze také beze všeho vkládati, nač při vydání ústavy se třeba zapomnělo. Ústava jest nejvyšší právo země, její předpisy a direktiva mají zvýšenou platnost: zákonodárce nemůže později jednoduchým zákonem upravit věc jinak, než jak zněla direktiva ústavy, pod sankcí neplatnosti. Platí tudíž uvedený předpis jednacích řádů o stálém výboru jen proto a jen potud, že dosud povoláný orgán, ústavní soud, nerozhodl o jeho neplatnosti. S ústavou v souhlasu není. Korektní cesta při doplnění příslušnosti stálého výboru jest změna ústavy.

Zák. z 15. dub. 1920, č. 337. sb. z., udělil vládě zmocnění, aby na úpravu mimořádných hospodářských a zdravotních poměrů, způsobených válkou, užívala cesty nařízení, a cí,

i když by jinak třeba bylo zákona, je-li tu taková nutnost a nebezpečí v průtahu. Nařízení nesmí se týkat poměrů ústavních a politických, ani nesmí uložit státu trvalá břemena nebo zatěžovat občany veřejnými dávkami a měnit příslušnost trestních soudů. Nařízení tato mají být do 8 dnů od vyhlášení předložena sboru zákonodárnému nebo stálému výboru k dodatečnému schválení. Zavedení těchto nových nařízení z nouze mělo se rovněž státi zákonem ústavním, neboť jde o změnu ústavy (§ 55. úst.), a to předpisu o moci nařizovací.

B. Zákon o platech poslaneckých vydán byl 15. dubna 1920, pod čís. 319. sb. z. Členové sněmovny poslanecké a senátu mají dle tohoto zákona stálé platy a přídatky poměrně značné, uváží-li se, že sněmovna stále nezasedá. Předsedové obou sněmoven požívají vysokých platů ministerských. (Poslanci a členové senátu ročně 36.000 K, místopředsedové 48.000 K, předsedové 60.000 K.) Platy vyplatí se od prvního onoho měsíce, kdy složen byl slib poslanecký. Náhrady či platy poslanecké nepodléhají ani daním, ani poplatkům a jsou vyňaty z exekuce. Poslanci mohou bezplatně užívatí všech vlaků a každé vlakové třídy i soukromých tratí a lodí dopravních v celém obvodu státním.

Uvedené platy mají povahu veřejnoprávnou; jsou poskytovány za účelem řádné účasti na jednání. Ovšem že stálé platy poslanecké, poměrně vysoké, mají nevýhodu, že často poslanci hledají v mandátu celou svoji existenci a na něm pak příliš lpí.

O organizaci kanceláří sněmovny poslanecké a senátu vydán byl zákon ze dne 15. dubna 1920, č. 328. sb. z. Opatření úřednictva přísluší předsednictvu každé sněmovny v dohodě s ministerstvem vnitra. Ministerstvo toto má navrhovací oprávnění. Úředníci veřejní zůstávají, i když službou sněmovně byli přikázáni, v osobním stavu onoho úřadu, odkud sněmovně byli přiděleni; především přikazovati se mají úředníci z oboru ministerstva vnitra. Odvolání na žádost předsednictva provede min. vnitra a úředník vrací se do svého oboru se zachováním všech nároků na časový postup. Přidělení úředníci jsou služebně podřízeni předsednictvu oné sněmovny, již byli přikázáni.

Člen sboru zákonodárného nemůže být současně úředníkem sněmovním (inkompatibilita).

C. Jednací řád pro senát vydán byl zákonem ze dne 15. dubna 1920, č. 326. sb. z. Jest zcela týž, jako jednací řád sněmovny poslanecké, tak že mohlo býti zcela dobře řečeno, že pro senát platí jednací řád sněmovny poslanecké bez zvláštní publikace. Odchylky jsou nepatrné, související s jiným složením a postavením senátu; tak k písemným návrhům

stačí 11 členů senátu, kdežto ve sněmovně poslanecké třeba 21 poslanců, dále senát nemůže vládě projevití nedůvěru, jako může sněmovna poslanecká, a konečně třeba bylo několik úchylek při úpravě postupu, jímž senát jedná při usnášení se o předlohách sněmovny poslanecké (usnášecí lhůta povinná 6 neděl, při zákoně rozpočt. a bran. 1 měsíc). Odchylky jsou samozřejmy.

ODDÍL V.

OCHRANA ÚSTAVY A VOLEB.

§ 47. Ověřování voleb.

I. Zákon ze dne 29. února 1920, čís. 125. sbír. zák., o volebním soudu, stanoví nejprve, jaká jest organizace volebního soudu. Volební soud skládá se z presidenta, 12 přísedících a potřebného počtu stálých referentů. Presidentem je dočasný první prezident nejvyššího správního soudu. Stálí referenti jsou přidělováni volebnímu soudu presidentem z radů správního soudu. Presidenta soudu zastupuje jako vicepresident II. prezident nejvyššího správního soudu a v senátech senátní presidenti správního soudu, určení presidentem.

II. Přísedící volí na dobu desíti let poslanecká sněmovna. Volitelní jsou státní občané, kteří jsou znalí práv, dokonali 40. rok věku svého, jsou alespoň 10 let státními občany a nejsou vyloučeni z práva voliti do obcí. Nejméně čtyři přísedící musí býti ze sídla soudu. Členové volebního soudu nesmějí býti členy Národního shromáždění ani župního zastupitelstva. Uchází-li se člen volebního soudu o mandát do Národního shromáždění nebo župního zastupitelstva, nemůže až do vykonané volby vykonávat úřadu člena volebního soudu. Byl-li zvolen za člena některého z těchto sborů, přestává býti členem volebního soudu. Přísedícím volebního soudu přestává býti dále, kdo pozbyl volitelnosti. Volební soud rozhoduje v plenární schůzi o tom, pozbyl-li přísedící členství volebního soudu. Ubude-li některý přísedící, požádá volební soud svým presidentem poslaneckou sněmovnu, aby vykonala doplňovací volbu.

Uvedené složení soudu, kde volba přísedících vydána jest v ruce politických stran, a to ještě jen jediné sněmovny poslanecké, jest povážlivé tím, že polit. strany ve sněmovně voliti mohou nikoli dle odborné znalosti a vlastností charakterových, nýbrž dle pověstného klíče stranického. Kdo ke straně nějaké nepatří, nikam se nedostane, a vol. soud může na konec mít tutéž většinu, jakou měla dočasná sněmovna posl. Pak bude těžko souditi nestranně, když tribunál soudcovský, povoláný k rozsudkům určovacím tak důležitým,

osazen bude dle klíče. Funkci voleb. soudu mohli zcela dobře převzítí prostě správní soud, instance soudcovská, od polit. stran neodvislá.

III. Volební soud rozhoduje buď v senátech anebo ve schůzi plenární. Senáty skládají se z presidenta jako předsedy, tří přísedících a stálého referenta, jmenovaného presidentem soudu pro dotčený senát. Počátkem každého roku sestaví president čtyři senáty a jmenuje jejich členy a náhradníky. Plenární schůzi předsedá president (vicepresident) za přítomnosti aspoň pěti přísedících a stálého referenta, určeného presidentem. Ke schůzím buďtež všichni přísedící řádně pozváni. Předseda senátu a plenární schůze rozhoduje při rovnosti hlasů; jinak nehlasuje.

President, jeho zástupci, přísedící a stálí referenti volebního soudu jsou ve výkonu tohoto svého soudcovského úřadu samostatní a neodvislí jako soudcové. Přísedící volebního soudu vykonají slib presidentovi, že budou šetřiti zákonů a vykonávat úřad nestranně. Pokud jde o soudcovskou činnost, podléhají přísedící disciplinární moci plenární schůze volebního soudu. Plenární schůze rozhoduje v neveřejném líčení a může se usnėti: 1. na písemném napomenutí, 2. na peněžité pokutě, 3. na návrhu, aby člen volebního soudu byl zbaven členství. O návrhu rozhodne poslanecká sněmovna. Ode dne, kdy se volební soud na takovém návrhu usnesl až do dne, kdy rozhodne poslanecká sněmovna, nemůže tento přísedící vykonávat úřadu. Byl-li poslaneckou sněmovnou zbaven členství, jest na dalších deset let nevolitelný do volebního soudu.

Co do práva zkoumati platnost zákonův a nařízení jest volební soud postaven na roveň soudům řádným.

IV. O působnosti volebního soudu platí přesné předpisy. Volební soud:

1. rozhoduje o stížnostech do výsledků reklamačního řízení, provedeného podle zákona o stálých seznamech voličských ze dne 19. prosince 1919, čís. 663 sb. zák. a nař.;

2. zkoumá a ověřuje volby členů Národního shromáždění a župních zastupitelstev;

3. rozhoduje o stížnostech do voleb do Národního shromáždění, župních zastupitelstev, župních výborů a komisí;

4. rozhoduje o ztrátě mandátu.

Jakákoli rozhodovací pravomoc nejvyššího správního soudu je ve volebních sporech uvedených vyloučena. Volební soud rozhoduje pravidelně ve schůzích plenárních. Plenární schůzi jest vyhrazeno rozhodování o stížnostech, podaných do voleb členů Národního shromáždění a župních zastupitelstev, a o ztrátě mandátu, dále ověřování voleb členů Národního shromáždění a disciplinární pravomoc nad přísedícími

volebního soudu. V ostatních případech může předseda volebního soudu příkazati rozhodnutí senátům.

Volební soud zkoumá v případě ověření voleb jen, neodporuje-li volba člena Národního shromáždění ustanovení zákona o složení a pravomoci senátu, dále volitelnost členů Národního shromáždění a župních zastupitelstev i jejich náhradníků a ověřuje tyto volby usnesením. Ministerstvo vnitra zašle po skončené volbě všechny spisy volebnímu soudu. Stížnost lze podati:

a) do konečného rozhodnutí o námitkách, podaných proti stálým seznamům voličským dle zákona o stálých seznamech voličských;

b) pro nezákonný postup ve volebním řízení;

c) protože zvolený nebyl včas volby volitelný;

d) protože úřadem byla nezákonně popřena volitelnost zvoleného.

Stížnost mohou podati:

1. v případech reklamačních občané, kteří v stálých seznamech voličských kterékoli obce téhož volebního kraje jsou zapsáni, nebo jejichž námitky, týkající se zápisu do seznamů, byly reklamační komisí zamítnuty;

2. v případech stížností volebních:

a) volební strany (skupiny), jež příslušnému úřadu předložily platné kandidátní listiny pro volbu, jejíž výsledek jest předmětem stížnosti; volební strany jsou platně zastoupeny zmocněncem anebo jeho náhradníkem, ustanoveným podle vol. řádu;

b) ten, kdo tvrdí, že mu nezákonným postupem byla kandidátní listina odmítnuta;

c) občan, o jehož volbu běží;

d) jde-li o volbu člena župního výboru neb komise, kterýkoli člen župního zastupitelstva.

V. Volební soud rozhoduje, že člen Národního shromáždění nebo župního zastupitelstva pozbývá mandátu proto, že a) po volbě ztratil volitelnost, anebo b) přestal býti z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen. Volební soud rozhodne do osmi neděl ode dne, kdy došlo oznámení předsedy příslušného sboru o tom, že nastala ztráta volitelnosti anebo, že člen přestal býti příslušníkem své strany. V případě tomto může se domáhati rozhodnutí i volební strana, z jejíž kandidátní listiny tento člen byl zvolen, a jest k němu vždy třeba přítomnosti nadpoloviční většiny všech přísedících volebního soudu.

Předchozí ustanovení má čeliti odpadlictví a kacířství uvnitř polit. stran, aby poslanec byl nucen stále jíti se stranou, na jejíž kandid. listinu byl zvolen. Předpis sotva bude častěji praktický, ježto mezi důvody nízké jistě nenáleží prostá

změna polit. přesvědčení, a to je hlavní příčina odpadlictví. Ještě při volbách obecních, kde bývá hodně stran s úzkými místními programy, bude případ snad častější. Pojem důvodů nečestných je ovšem hodně široký a čistě společenský, nikoli právní; může jít i o zvláštní čest stavovskou, rovněž zcela neurčitou.

VI. Řízení před volebním soudem zahájí se stížností. Stížnost jest podati písemně u volebního soudu ve lhůtě 14 dnů v tolika stejnopisech, aby ministerstvo vnitra a každá ze zúčastněných stran obdržely po jednom stejnopisu. Čtrnáctidenní lhůta plyne buď ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí reklamační komise, nebo jde-li o změny v seznamech voličských, o nichž stěžovatele není třeba vyrozuměti, od posledního dne lhůty určené pro vyložení opravených seznamů voličských, anebo v ostatních případech ode dne úřední vyhlášky konečného výsledku volby. Stížnost musí býti podepsána advokátem. Jde-li o provedené volby, nemá odkládacího účinku.

Jeden stejnopis stížnosti bude dodán zúčastněným stranám se zprávou, že jest jim volno v nepřekročitelné lhůtě podati ke stížnosti odpověď. Lhůta tato činí nejméně čtyři neděle. Stranami zúčastněnými jsou osoby, jejichž zápis do voličských seznamů jest předmětem stížnosti, dále ten, kdo v administrativním řízení jako strana vystoupil, dotčené volební skupiny, a ti, jejichž volitelnost se popírá. Ministerstvo vnitra jest povinno ve lhůtě, ustanovené volebním soudem, předložiti soudu veškeré spisy jednací a může se v téže lhůtě vysloviti o důvodech stížnosti. Stížnosti, které nevyhovují ustanovení zákona nebo nebyly podány včas, zamítne volební soud bez veškerého řízení. Zjistí-li volební soud, že k rozhodnutí jest třeba doplniti spisy v jakémkoli směru, uloží to ministerstvu vnitra, které jest povinno nařízené doplnění provésti s největším urychlením.

Vzejde-li pochybnost o volitelnosti některé osoby anebo jde-li o případ ztráty mandátu, bude osobě, o kterou jde, dána příležitost, aby se vyjádřila do lhůty, soudem stanovené. I po doplnění spisů může volební soud naříditi, aby jednotlivá šetření, zejména průvody, vykonána byla některým členem volebního soudu za přítomnosti zúčastněných stran, anebo je při ústním přelíčení sám předsevzítí a k tomu konci uložiti zúčastněným stranám, aby nejdéle při tomto líčení předložily průkazy, žádané soudem. Náklady tohoto průvodního řízení hradí stát.

Po skončeném přípravném řízení ustanoví volební soud o stížnosti veřejné líčení a pozve k němu ministerstvo vnitra a účastníky. Nežádá-li se ve stížnosti, podané ve věci reklamační, výslovně, aby líčení bylo nařízeno, rozhodne soud o stížnosti bez líčení, a to, není-li nařízeno lí-

čení, nejdéle do šesti neděl ode dne podané stížnosti. Stížnosti podané pro nezákonný postup při volbě budiž vyhověno, je-li prokázáno, že nezákonný postup mohl mít vliv na konečný výsledek volby. Volební soud prohlásí v nálezu, v jaké míře se volba zrušuje, a podle okolností případu určí, kdo je zvolen na místě toho, jehož volba byla zrušena. Vyhoví-li volební soud stížnosti, podané pro odepřenou volitelnost, prohlásí toho, jehož volitelnost neprávem byla popřena, za zvoleného a zruší volbu toho, jenž na jeho místě byl nezákonně prohlášen za zvolen. Jde-li o ztrátu volitelnosti do Národního shromáždění nebo župního zastupitelstva, způsobenou odsouzením pro trestný čin, je volební soud vázán právoplatným rozsudkem trestního soudu. O usneseních a nálezech volebního soudu, kterým se ověřují volby, anebo se rozhoduje o ztrátě mandátu, anebo kterými se vyřizují stížnosti, podává volební soud příslušnému sboru písemnou zprávu.

Pokud zákon neustanovuje jinak, platí pro volební soud, zvláště pro řízení před ním obdobně ustanovení zákona o správním soudě. Totéž platí o jednacím řádě tohoto soudu. Volební soud má právo ve schůzi plenární, k níž přiběhne všechny předsedy senátů, usnésti se na změně jednacích řádů. O řízení průvodním platí obdobně ustanovení civilního řádu soudního.

§ 48. Záruka ústavy.

Zákon ze dne 9. března 1920, č. 162. sbír. zák., obsahuje předpisy o ústavním soudě. Složení ústavního soudu jest toto:

I. Ústavní soud skládá se ze 7 členů, z nichž 3 jmenuje prezident republiky a po dvou vysílají nejvyšší soud a nejvyšší správní soud ze sebe. Sněmovna poslanecká a senát navrhnou třetí, z nichž prezident republiky vybere po jednom členu. Členové vysílání nejvyšším soudem a nejvyšším správním soudem volí se v plenárních schůzích každého z těchto soudů podle příslušných jednacích řádů. Za každého členu ustanovuje se náhradník a to týmž způsobem jako dotčený člen.

Členy ústavního soudu, jakož i náhradníky, mohou být pouze osoby práv znalé, volitelné do senátu, které nejsou členy žádného ze sborů zákonodárných. Jednoho ze tří členů prezidentem jmenovaných jmenuje prezident zároveň předsedou ústavního soudu.

Předseda ústavního soudu složí ve schůzi vlády v ruce presidenta republiky slib, že bude přesně a nestranně zachovávat všechny zákony ústavní. Vykonav slib, svolá předseda do osmi dnů ústavní soud k ustavující schůzi, ve které

ostatní členové složí slib stejného obsahu do rukou předsedových, načež zvolí ze sebe většinou hlasů místopředsedu, který zastupuje předsedu, je-li zaneprázdněn neb uprázdnil se jeho místo. Při rovnosti hlasů rozhoduje předseda. Funkční období členů ústavního soudu činí 10 let a počítá se ode dne ustavující schůze. Uprázdnil-li se za období místo některého členu ústavního soudu, zejména stane-li se některý člen členem zákonodárného sboru, obsadí se místo uprázdněné na zbývající část období stejným způsobem, jak bylo obsazeno původně. Každé uprázdnění oznámí předseda bez odkladu předsednictvu zákonodárného sboru, od kterého vyšel návrh na obsazení místa uprázdněného, po případě soudu, který vyslal členu, jehož místo se uprázdnilo.

II. Příslušnost ústavního soudu jest taxativně vyměřena. Ústavní soud jest výlučně příslušný rozhodovati o tom, zdali vyhovují a) zákony republiky zásadě článku I. zákona, kterým se uvozuje ústavní listina, a zda b) prozatímní opatření podle § 54. ústavní listiny odpovídají předpisům ústavy.

Ústavní soud rozhoduje tudíž o ústavnosti zákonů, o tom, zda určitý zákon jednoduchý neodporuje ústavě.

III. Řízení před ústavním soudem děje se ve formě obvyklé. Schůze svolává předseda nebo místopředseda jej zastupující. K nálezu, kterým se zákon prohlašuje neplatným, je třeba nejméně pěti hlasů. K platnosti jiných usnesení jest třeba přítomnosti předsedy nebo místopředsedy a mimo to aspoň čtyř členů. Při rovnosti hlasů platí mínění, ke kterému se předseda přidal. Podrobnosti jednání upraveny budou jednacím řádem, na kterém se usnese ústavní soud a který schvaluje prezident republiky.

V případě neústavnosti zákona rozhoduje ústavní soud pouze na základě návrhu, který může být podán toliko od nejvyššího soudu, nejvyššího správního soudu, volebního soudu, od poslanecké sněmovny a senátu. O vznesení takového návrhu mohou se příslušní činitelé usnésti nadpoloviční většinou hlasů. Nejvyšší soud, nejvyšší správní soud a volební soud mohou tak učiniti pouze v plenární schůzi.

V návrhu musí být přesně označeno, která ustanovení určitého zákona odporují kterému ustanovení určitého zákona ústavního, nebo která ustanovení určitého zákona, usneseného Národním shromážděním, překročí ústavně vymezenou působnost těchto zákonodárných sborů. Návrh může být vznesen pouze do tří let ode dne, kdy zákon, o který běží, byl vyhlášen.

IV. Předseda zákonodárného sboru nebo soudu, od kterého návrh vychází, zašle tento návrh ve dvou opisech předsedovi soudu ústavního. Předseda ústavního soudu přikáže návrh některému členu jako referentovi, načež nejdéle do

jednoho měsíce ode dne, kdy návrh došel, svolá ústavní soud ke schůzi, ve které se rozhodne, zdali návrh byl podán včas a zdali patří do příslušnosti ústavního soudu. Není-li těchto předpokladů, odmítne ústavní soud návrh. Jinak vyrozumí dotčené zákonodárné sbory a předsedu vlády a vyzve je zároveň, aby se o návrhu vyjádřili ve lhůtě nejméně jednoho měsíce a nejvýše tří měsíců. Předseda ústavního soudu svolá nejpozději do dalších tří měsíců ústavní soud k veřejnému ústnímu líčení o předloženém návrhu. O líčení budou vyrozuměni navrhovatel, vláda a zúčastněné zákonodárné sbory. Tito mají právo vyslati k líčení po zástupci. Nevyšle-li některý ze zúčastněných činitelů k líčení svého zástupce, není to projednání návrhu na závalu.

Uzná-li ústavní soud po veřejném ústním líčení návrh odůvodněným, vysloví nálezem, která ustanovení určitého zákona jsou v rozporu s kterými ustanoveními určitého ústavního zákona, nebo která ustanovení zákona Národního shromáždění překračují ústavně vymezenou působnost těchto zákonodárných sborů a jsou tudíž neplatná. Nález ústavního soudu dá předseda doručiti vládě. Ministr vnitra jest povinen do osmi dnů nález bez odůvodnění uveřejniti ve sbírce zákonů a nařízení. Současně uveřejniti jest nález s podrobným odůvodněním v úředních listech. Uveřejnění nálezu ve sbírce zákonů má ten účinek, že ode dne uveřejnění zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy jsou nálezem vázány. O platnosti prozatímního opatření nouzového podle § 54. ústavní listiny rozhoduje ústavní soud z úřední povinnosti, jakmile mu vládou bude předloženo.

Ochrana, ústavním soudem ústavě poskytovaná, jest dle uvedeného zákona nedokonalá. Záleží jen na tom, že některý veřejnoprávní tribunál, k vznesení návrhu legitimovaný, nebo některá sněmovna věc ústavnímu soudu k rozhodnutí předloží. Občané, kdyby jich bylo sebe více, tak učiniti nemohou, nemajíce iniciativy v otázce tak důležité. Nebude-li věc povolanými činiteli předložena, bude neústavní zákon prováděn dále. Rovněž krátká lhůta promlčecí ve věci tak závažné, jako je ústavnost zákonů, není odůvodněna. Nevyjde-li neústavnost zákona v promlčecí lhůtě na jevo nebo když z politických důvodů se lhůta nechá projít bez příslušného návrhu, budou neústavní zákony platiti klidně dále. Promlčení hodí se do poměrů soukromoprávních, nikoli však do nauky o ústavnosti zákonův.

ODDÍL VI.

OBČANSKÉ SVOBODY.

§ 49. Základní práva naší ústavy.

Naše ústavní listina obsahuje zaručení základních práv občanských celkem v podobném rozsahu, jako je mají ústavy jiné. Nejprve prohlašuje se občanská rovnost. Zásada rovnosti znamená, že výsady pohlaví, rodu a povolání se neuznávají. Všichni obyvatelé státu požívají za stejných podmínek jako státní občané na území státním stejné a úplné ochrany života a svobody, bez ohledu na to, jakého jsou původu, státní příslušnosti, národnosti, rasy nebo náboženství. Uchytky přípustny jsou jen z důvodu práva mezinárodního (jako při retorsi). Tituly smějí být uděleny jen potud, pokud označují úřad nebo povolání. Předpis tento nevztahuje se však na hodnosti akademické.

Zákon ze dne 10. dubna 1920, č. 243. sbír. zák., změnil některá ustanovení zákona ze dne 10. prosince 1918, č. 61. sbír. z., o zrušení šlechtictví, řádův a titulů. Připuštěna byla nyní vyznamenání a čestné odznaky vojenské a za zásluhy na poli válečném, již udělená, buď vládou naší nebo mocností spřátelenou. Naše odznaky, jež občanům za vojenské zásluhy byly uděleny a nositi se smějí, jsou v zákoně přesně vypočteny. Nová vyznamenání smějí být u nás založena pouze pro vojsko za statečnost před nepřitelem nebo pro cizí státní občany za zásluhy o náš stát. Vyznamenání taková zřizují se nařízením vládním se souhlasem prezidentovým. Uděluje je buď sám, nebo ministr, jež zmocní. Naši občané nevojáci nesmějí podobných řádů ani přijmouti ani nositi. Přestupku se dopustí a potrestán bude vězením nebo pokutou každý, kdo: 1. úmyslně a veřejně užívá šlechtického titulu nebo znaku, nebo řádů a vyznamenání již zrušených, nebo kdo své bývalé šlechtictví podobně naznačiti hledí; 2. kdo si osobuje řád nebo vyznamenání, aniž jest k tomu oprávněn; 3. kdo v tisku někomu přikládá ještě zrušený již titul šlechtický. Přestupky stíhány budou soudem.

Ježto zákon nerozeznává, nesmějí naši občané přijímati ani nositi řádů cizozemských, i papežské v to počítaje.

Svoboda osobní se zaručuje a zákon o ochraně osobní svobody prohlašuje se za integrující součást ústavní listiny. Obmezení a odnětí osobní svobody přípustno jest pouze na základě zákona. Rovněž jen na základě zákona smí veřejná moc požadovati na občanech osobní služby a výkony. Každý občan může se usaditi na kterémkoli místě ve státě, nabývat tam nemovitostí a vykonávat tam výdělečné zaměstnání dle platných zákonův. Obmezení těchto práv přípustno jest pouze v zájmu veřejném na základě zákona.

Závazek, konati státu osobní služby při povinnosti branné, vyslovuje se ústavou zvláště. Každý způsobilý státní občan je zavázán podrobiti se vojenskému výcviku a uposlechnouti výzvy k obraně státu. V podrobnostech odkazuje se na zákon branný, jenž vydán byl dne 10. března 1920, č. 193. sbír. zák., a kdež stanoví se, že povinnost branná jest všeobecná a stejná pro všechny a musí být vykonávána osobně. Slibuje se však, že branná soustava bude vybudována na podkladě miličním.

Právo svobodného vystěhování se do ciziny smí býti obmezováno jen zákonem. Rovněž svoboda majetková se zajišťuje. Soukromé vlastnictví smí býti obmezováno zase jen zákonem. Vyvlastnění, t. j. odnětí vlastnictví proti vůli vlastníkově, jest přípustno pouze na základě zákona a za náhradu, leč ze by zákonem výslovně bylo stanoveno, že se náhrada dáti nemá. Daně a všechny veřejné dávky směř se ukládati jedině na základě zákona. Taktéž jedině na základě zákona jest možno vyhrožovati tresty a tresty ukládati. (Nulla poena sine lege.) Ustanovení toto jest důležité jmenovitě pro trestní soudnictví policejní; zmocnění policie, vyhrožovati tresty, musí být napříště uděleno zákonem. Ovšem že stačí zmocnění co možno všeobecné, neboť rozmanitost aktů policejních nemůže být žádným zákonem vystižena.

Ochrana práva domáčího jest zaručena. Právo domovní jest neporušitelné a zákon o ochraně práva domovního prohlašuje se za integrující součást ústavní listiny, podobně jako již dříve bývalo. Ústavní zákon o ochraně osobní svobody a práva domáčího vydán byl dne 9. dubna 1920, č. 293. sb. zák.

O svobodě tisku, právu shromažďovacím a spolkovém platí: Svoboda tisku, jakož i právo, klidně a beze zbraně se shromažďovati i zakládati spolky, zaručují se státem. Tisk nesmí být podroben předběžné cenzuře. Právo spolkovací a shromažďovací upravují zákony zvláštní, pro kteréž ústava dává tuto závaznou direktivu:

1. Spolek může být rozpuštěn jedině v případě, když svojí činností porušil trestní zákon nebo veřejný pokoj a řád.

2. Obmezení práva shromažďovacího směř být zavedena, avšak jedině zákonem, pro shromáždění na místech, určených veřejné dopravě.

3. Obmezení práva spolkovacího směř být zavedena zákonem pro zakládání spolků výdělečných a pro účast cizinců ve společích politických.

4. Zákonem ustanoví se, jaká obmezení svobody tisku, práva spolkovacího a shromažďovacího směř nastati za doby války a tehdy, když vypuknou ve státě nepokojě, ohrožující u velké míře ústavu, veřejný klid a pořádek.

Právo spolkovací na ochranu a podporu poměrů pracovních, zřízeneckých a hospodářských se rovněž zaručuje; všechny činy jednotlivců a sdružení, které by úmyslně rušily volnost uvedeného spolčování se, se ústavou zakazují. Syndikáty pracovní a zřízenecké takto přímo ústavou se uznávají; pro zřízení veřejné nastupují ovšem obmezení takového práva spolkovacího, daná ve služební pragmatice úředníků státních.

Právo petiční přísluší každému. Osobnosti právnické a jiná sdružení směř vykonávat právo petiční pouze v mezích své působnosti. Tajemství listovní se zaručuje a podrobnosti upravují se zákonem. Stejně volnost projevu mínění se zaručuje. Každý může v mezích zákona a mínění své volně projevovati slovem i písmem, tiskem i obrazem. Volnost projevu mínění přísluší i osobnostem právnickým v mezích jejich působnosti. Výkon práva na volnost projevu mínění nesmí nikomu být na újmu v jeho pracovním a zřízeneckém poměru. Na divadlo se volnost nevztahuje.

Volnost vědy se uznává. Vědecké badání a hlásání jeho výsledků, jakož i umění jest svobodno, pokud neporušuje zákona trestního. Veřejné vyučování jest zaříditi tak, aby neodporovalo výsledkům zkoumání vědeckého. Zřizovati soukromé vyučovací a vychovávací ústavy jest dovoleno pouze v mezích platných zákonův. Státní správě přísluší v r c h n í v e d e n í a dozor na veškero vyučování a vychovávání. Stát má tudíž vliv pozitivní, nikoli jen negativní kontrolu.

Svoboda svědomí a vyznání zaručuje se ústavou. Všichni obyvatelé směř stejně jako státní občané vyznávati veřejně i soukromě jakékoli náboženství, či hlásati jakukoli víru, jen když výkon jejich přesvědčení náboženského neoctne se v rozporu s veřejným řádem a s dobrými mravy. Nikdo nesmí být přímo ani nepřímo nucen k účasti na nějakém náboženském projevu a výkonu, leč že byl by podroben zákonné moci jiného, jako moci otcovské nebo poručenské. Všechna vyznání náboženská jsou sobě před zákonem rovna. Výkon určitých náboženských obřadů a náboženský projev může být zakázán z důvodu, že odporuje veřejnému

řádu a veřejné mravnosti. Ústava slibuje, že manželství, rodina a mateřství státi budou pod zvláštní ochranou zákonův. Tyto sliby vyžadují ovšem teprve zvláštních zákonů prováděcích, aby nabyly účinnosti.

Uvedený seznam obsahuje většinou zaručování, která rozumí se sama sebou. Všecky svobody zaručují se v mezích zákonů — rozumí se samo sebou, že v mezích zákona si každý může dělat, co mu libo: co není zakázáno, je dovoleno. Přijde jen na to, jaký je obsah oněch specialních zákonů, které tvoří meze svobody. Jsou-li přísné, je svoboda malá. Nemuselo tudíž ono všeobecné zaručování ani v ústavě být, když o tom rozhodují jiné zákony. Ale zákonodárce přece chtěl mít sbírku hesel jako poukaz a direktivu pro příští zákonodárství, aby se neuchylovalo. Ostatně hesla nejsou nikterak radikální a nedosahují ani kroměřížského návrhu z r. 1848. Zůstala většinou táž jako před tím. Podrobnější rozbor následuje v dalších oddílech.

§ 50. Ochrana menšin a právo národnosti.

A. Předpisy o ochraně menšin převzaty byly do ústavy na provedení direktivy a povinnosti uložené smlouvami mezinárodními při jednání mírovém. Všichni státní občané jsou si před zákonem zcela rovni a požívají stejných práv občanských a politických, bez ohledu na to, jakého jsou kmene, jazyka či náboženství. Ochrana menšin národních a náboženských má být plně poskytnuta. Rozdíl v náboženství, vyznání, víře, jazyce a národnosti nesmí být žádnému státnímu občanu na závalu; ovšem, dodává se, že jen v mezích všeobecných zákonů. Rozhodují tudíž o tom platné všeobecné zákony. Zejména nesmí býti činěno rozdílu při přístupu do veřejné služby, nabývání úřadův a hodností, a při výkonu jakékoli živnosti a povolání. Státní občané mohou, ovšem zase jen v mezích všeobecných zákonů, volně užívati kteréhokoliv jazyka ve stycích soukromých a obchodních, ve věcech náboženských, v tisku a spisech nebo ve veřejném shromáždění lidovém. Touto volností, jak hned výslovně se dodává, nejsou dotčena práva, jež v těchto směrech přísluší dle platných zákonů orgánům státním z důvodů veřejného pořádku a bezpečnosti státní, jakož i za účelem účinného dozoru. Mají tudíž úřady za účelem svého práva dozoru přece rozsáhlou příležitost omezovati rovnoprávnost jazykovou a po případě zakazovati jednání v jazyce, jehož úřad není právě mocen.

Zákon, obsahující zásady jazykového a národnostního práva ve státě, prohlašuje se za integrující součást ústavní listiny. Může tudíž býti změněn jedině ve formách, v jakých se dějí změny ústavy a za podmínek většiny kvalifikované. Jest to zákon ze dne 29. února 1920, č. 122. sbír. z.

Státní občané jsou sobě rovni též co do práva, dle všeobecně platných zákonů zakládati, řídit a na vlastní náklad spravovati ústavy vychovavací. V tomto oprávnění nesmí být mezi státními občany činěn rozdíl ani co do národnosti a jazyka, ani co do náboženství a kmene. Mohou v uvedených svých soukromých ústavech volně užívati svého jazyka a vykonávati své náboženství. V městech a okresích, kde sídlí značný zlomek státních občanů jiného jazyka, než československého, zaručuje se dětem těchto občanů jinojazyčných, že ve veřejném vyučování v mezích všeobecné úpravy vyučovací zajištěna jim bude přiměřená příležitost, aby se jim dostalo vyučování v jejich řeči mateřské, při čemž vyučování řeči státní může být prohlášeno za předmět povinný. Vymezení pojmu »značný zlomek« vyhrazeno bylo zvláštnímu zákonu; pojem »přiměřená příležitost« je hodně široký.

Když ve městech a okresích smíšených, se značným zlomkem občanů, patřících k menšinám národnostním a náboženským, dojde k tomu, že mají určité obnosy být vynaloženy na výchovu, náboženství a lidumilné snahy, tu v případě, že obnosy ony placeny jsou z fondů veřejných, rozpočtu státního, obecního a korporací veřejných, zabezpečen bude menšinám národnostním a náboženským i také přiměřený podíl na požitku a používání obnosů takových, ovšem v mezích všeobecných předpisů pro veřejnou správu platných. Každé násilné odnárodňování jest ústavou zakázáno. Nešetření tohoto zákazu může být zákonem prohlášeno za činnost trestnou.

B. Na provedení předpisův ústavy o právu národnostním a jazykovém vydán byl zákon ze dne 29. února 1920, zák. sbír. č. 122., jímž stanoveny byly zásady jazykového práva, v našem státě platného. Ustanoveno bylo:

I. Jazyk československý jest státním, oficiálním jazykem republiky. To znamená imenovitě:

a) V jazyce státním úřadují všechny soudy, úřady, ústavy, podniky a orgány státní, vydávají se jejich vyhlášky a předepisují se jejich zevní označení, pokud nejsou stanoveny určité výjimky na prospěch národnostních menšin.

b) V jazyce státním upravuje se hlavní znění státovek a bankovek.

c) Řeč státní jest pro brannou moc řeči velící a jazykem služebním. Výjimečně ve styku s mužstvem, státní řeči neznačným. Lze užití také jeho řeči mateřské.

d) Podrobnější předpisy o povinnosti státních úředníků a zřízenců, naučiti se jazyku státnímu, odkazují se na cestu nařizovací.

II. Úřady samosprávné, sbory reprezentativné, a veškerý veřejné korporace ve státě jsou zavázány přijímatí ústní přednesení i písemná podání, učiněná v jazyce státním a je vyřizovati. Ve schůzích a poradách uvedených korporací jest volno státní řeči užívati a návrhy, v státní řeči podané, musí se státi předmětem jednání. Jazyk veřejných vyhlášek a zevních označení úřadů samosprávných ustanoví státní moc výkonná (nenáleží to tudíž do samostatného oboru působnosti samosprávné). Povinnost, přijímatí podání v jazycích jiných, než jest řeč státní, a podání jinojazyčná vyřizovati, jakož i připustiti jazyky jiné ve svých schůzích a poradách, mají úřady samosprávné, sbory zastupitelské a veřejné korporace dle předpisů o ochraně národnostních a jazykových menšin.

III. O právech a ochraně národnostních a jazykových menšin platí tyto předpisy:

1. Soudy, úřady a orgány státní určitého soudního okresu, kde podle posledního sčítání lidu bydlí aspoň 20% občanů nečeských, jinojazyčných, jsou ve všech věcech, jejichž vyřízení náleží jim jakožto úřadům v okrese působícím, zavázány přijímatí podání, učiněná v nečeském jazyce menšiny, a vyřizovati je též v jazyce podání, vedle vyřízení v českém jazyce státním. Je-li na území některé obce okresních soudů několik, považuje se celá obec za soudní okres jediný.

Oněch 20% musí ovšem náležeti téže menšině jedině národnosti; nemohou se dvě menší menšiny smát na ni skládati.

2. Cestou nařizovací bude ustanoveno, zda při některých soudech a úřadech, jejichž působnost vztahuje se na jediný okres se zákonnou národnostní menšinou, jakož i při soudech a úřadech nadřazených, bude lze omeziti se na vydání vyřízení pouze v jazyce strany. (Zde může prostě cestou pouhého nařízení stanovisko jazyka státního být pro smíšené okresy zase opuštěno; ostatně možno toutéž cestou tvořiti také jednotné okresy jinojazyčné bez jazyka státního.) Moc výkonná ustanoví též, kterým jazykem v těchto případech se bude před úřady jednati.

3. V řízení trestním jest v okrese se zákonitou národnostní menšinou (20%) veřejný žalobce zavázán obžalobu trestní proti obžalovanému jiného jazyka vznésti též v jazyce obžalovaného. Moc nařizovací zase ustanoví, zda obžaloba vznesena být může jedině v řeči obžalovaného, bez ohledu na jazyk státní. Moc výkonná, t. j. nařizovací, ustanoví, kterým jazykem v těchto případech bude se před úřady jednati.

4. V případech, kde nepředchází žádné podání strany, má v okrese se zákonitou nečeskou národnostní menšinou dostati se straně vyřízení i v jejím jazyce, po případě jedině

v jejím jazyce, bude-li tak pro určité okresy ustanoveno mocí nařizovací. Není-li jazyk strany znám, obdrží vyřízení ve svém jazyce dodatečně na svoji žádost.

5. V okresech se zákonitou národnostní menšinou jest užívati při vyhláškách soudů, úřadů a orgánů státních a při jejich zevnějším označování taktéž jazyka národnostní menšiny. Bude zde tudíž dvojjazyčnost (po př. trojjazyčnost).

6. Vyučování ve všech školách, zřízených pro národnostní menšiny, děje se jejich jazykem, jímž spravují se také kulturní instituce, pro menšiny ony založené. O zásadách, jimiž řídití se má menšinové školství, není v jazykovém zákoně předpisův. Platí tudíž všeobecná zákonná úprava školství.

Moc nařizovací má vydati také předpisy o tom, jak usnadněn má být po stránce jazykové styk soudů a úřadů se stranami jazyka úředního neznalými a jak chráněny mají být strany před právní újmou, která by jim z neznalosti úředního jazyka mohla vzejíti. Nařizovací moc sama má vydati také předpisy, zaručující úspěšné provádění všech norem jazykového práva. Pro prvních 5 let může nařizovací moc sama připouštěti výjimky ze zásad jazykového zákona, pokud toho třeba bude v zájmu nerušené správy. Při úřadování ve státní řeči užívá se v Čechách, na Moravě a ve Slezsku češtiny, na Slovensku pak slovenského jazyka. České vyřízení na slovenské podání nebo naopak pokládá se za vyřízení tímž jazykem.

Spory o užívání určitého jazyka při soudech, úřadech, ústavech a podnicích státních, dále při úřadech samosprávných a korporacích veřejných, vyřizovati budou příslušné státní orgány dohledací jako záležitosti státní správy, a to odděleně od věci, při které jazykový spor vzešel. Podrobné provedení zásad jazykového zákona zůstává ústava opětně moci nařizovací. Státní moc výkonná upraví dle závazné direktivy jazykového zákona také otázku užívání jazyků při úřadech samosprávných, zastupitelských sborech a veřejných korporacích, jakož i při oněch úřadech a veřejných orgánech, jejichž působnost vztahuje se na menší obvody, než jest soudní okres, nebo které nemají svého zvláštního obvodu.

Mocí nařizovací přiznávají se v celém zákoně vůbec taková oprávnění, že vlastně celá podstatná úprava zákonodárná přešla na moc výkonnou, a neurčitý zákon, neodpovídající skutečným poměrům, jednoduše si tak pomohl z nesnázi; předhodil otázku ministerstvu, majícímu za sebou většinu stranickou, a ministerstvu většina pak ničeho již nebude vyčítati, i když prováděcí nařízení věc dle svého správného hlediska jednostranně si upraví. Současným potřebám a poměrům jazykovým zákon těžko se přizpůsobí; poměry jsou silnější. Podrobnější rozbor bude možno podati, až vyjde

prováděcí nařízení. Pak bude možno posouditi, jak dalece podařilo se princip státního jazyka, stále kláсанý, udržeti a jak dalece byl opuštěn.

§ 51. Ochrana osobní svobody a práva domácího.

Ústavní zákon ze dne 9. dubna 1920, č. 293. sb. zák., obsahuje podrobnější předpisy o ochraně svobody osobní, domovní a listovního tajemství. Občan smí býti stíhán pouze v případech, v zákoně výslovně dovolených, ať již řízení přísluší soudu nebo jinému úřadu dle zákona příslušnému. Řízení upraveno jest zákonem. Zatčení bez dalšího přípustno jest pouze, byl-li kdo přistižen při činu samém. Mimo tento případ připouští se zatčení na písemný, odůvodněný rozkaz soudcovský, jenž musí obviněnému být dodán při zatčení nebo nejdéle do 24 hod. po tom. Mimo případy, zákonem výslovně určené, nesmí být nikdo veřejnými orgány vzat do vazby. Byl-li kdo takto vzat do vazby, musí být nejdéle do 48 hod. propuštěn nebo předveden před úřad, jemuž přísluší provést další řízení. Nikdo nesmí být z určitého místa nebo území vypovězen, ani nesmí jemu býti nařízeno, aby se z určitého místa nevzdaloval; ovšem zase mimo případy, v zákoně výslovně ustanovené. O případném propuštění zatčeného a uvězněného na kauci či jistotu, rozhodují předpisy řízení trestního.

Domovní prohlídka, t. j. prohlídka bytu a místností, k bytu náležejících, nebo místností obchodních a živnostenských, jest povolena opět jen v případech, v zákoně ustanovených, ať již řízení přísluší soudu nebo jinému úřadu, dle zákona příslušnému. Smí diti se jen dle řízení, upraveného zákonem. Prohlídka povolena jest pouze na základě písemného, odůvodněného rozkazu soudcovského, jenž musí být doručen při prohlídce nebo nejdéle do 24 hod. po tom. Komu má se rozkaz doručiti, zákon nepraví. Za účelem trestního řízení soudního dovolují předpisy trestní výjimečně někdy též prohlídku bez písemného rozkazu soudcovského. V tomto případě veřejný orgán, prohlídku provádějící, musí se řádně legitimovati a vydati tomu, u koho prohlídka se konala, na jeho žádost hned nebo nejdéle do 24 hod. písemné potvrzení o vykonané prohlídce a o důvodech k ní, jakož i o věcech při ní zabavených. Tento předpis platí i pro prohlídky, které dle zvláštních zákonů konati se mohou za účely policejními a finančními nebo vůbec za účely veřejné správy. O každé domovní prohlídce musí být sepsán protokol, v němž jest uvésti důvod zákonný i příčinu podezření, proč k prohlídce došlo a jaký byl její výsledek. Když nenašlo se nic závadného, musí být straně obviněné ihned vydáno písemné potvrzení o tom.

Tajemství listovní se zaručuje. Výjimky stanoví zákonodárství trestní nebo jiné zvláštní zákony. Kdyby některý veřejný orgán při výkonu úřadu a služby porušil předpisy o ochraně svobody osobní a domovní, bude přísně potrestán (a to v případě zlého úmyslu pro zločin, jinak pro přestupek s vysokou trestní sazbou). Při odsouzení pro zločin jest náležeti i na ztrátu úřadu. Každé odsouzení má za následek ručení za náhradu způsobené škody dle zvláštních zákonův. Suspense práv osobní svobody, ochrany práva domácího a tajemství listovního jest možna výhradně dle zvláštního zákona. Pouze zvláštním zákonem může býti ustanoveno, že předpisy o ochraně uvedených základních práv smějí být omezeny nebo suspendovány za války, nebo tehdy, když ve státě nebo na hranicích státu nastanou události, ohrožující zvýšenou měrou státní celek, jeho formu a ústavu, jakož i veřejný řád a pokoj.

Zákon ze dne 9. dubna 1920, č. 293. sbír. z., o ochraně tří uvedených základních práv tvoří integrující součást ústavní listiny i smí býti měněn jedině ve formách, jakých vyžaduje se ku změně ústavy. Naproti staršímu zákonodárství, které poskytovalo ochranu pouze proti zatýkání k účelům soudním, poskytuje se nyní ochrana i proti libovolnému zatýkání za účely policejními. Ježto zákon nerozeznává, jest za to míti, že ochrana základních práv, zákonem poskytovaná, vztahuje se stejnou měrou i na osoby, podléhající zvláštnímu trestnímu soudnictví vojenskému, z důvodu, že jsou dosud ve svazku vojenském. I když vojenské řády trestní stanoví určité výjimky za účelem udržování vojenské kázně, přece, pokud výjimky výslovně zákonem stanoveny nebyly, ochrana osobní svobody nebo tajemství listovního přísluší členům aktivní armády stejně.

§ 52. O stavu výjimečném.

O stavu výjimečném vydán byl zákon ze dne 14. dubna 1920, č. 300. sbír. zák., o mimořádných opatřeních. Za války, nebo tehdy, když ve státě nastanou události, ohrožující zvýšenou měrou celistvost státu, jeho formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek, mohou býti vydána mimořádná opatření, jimiž zrušují se nebo obmezují dočasně některé svobody občanské, zaručené ústavní listinou a zákonem o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního. Suspendována nebo obmezena smějí býti tato základní práva: 1. svoboda osobní, 2. právo domovní a jeho neporušitelnost, 3. svoboda tisku, 4. právo spořičovací, 5. právo shromažďovací, 6. tajemství listovní. Blíží podmínky vyhlášení mimořádných opatření jsou:

a) Mimořádná opatření taková smějí být nařízena nejdéle na dobu tří měsíců, a pouze pokud jsou nezbytně nutná na ochranu celistvosti státu, jeho formy a ústavy a na obnovení veřejného klidu a pořádku. Kdy nutnost taková nastane, posoudí vláda dle volného uvážení, vždy však jest třeba, aby rušivé události ohrožovaly stát z výše nou měrou. Nestací okamžité rušení menší. Zákon o ochraně osobní svobody připouští výjimečná ustanovení i tehdy, nastanou-li ohrožující události na hranicích státu (§ 13. zák. z 9. dub. 1920, č. 293. s. z.); zákon o mimořádných opatřeních připouští výjimečný stav pouze tehdy, nastane-li ohrožení uvnitř státu (§ 1. zák. z 14. dub. 1920, č. 300. s. z.).

b) Suspense nebo obmezení děje se cestou nařizovací, aktem moci výkonné. K mimořádným opatřením jest třeba usnesení vlády, schváleného presidentem republiky. Formální podmínkou jest, že vládní nařízení o mimořádných opatřeních musí býti vyhlášeno ve sbírce zákonů, ve vládním ústředním úředním listě a v úředním listě onoho území, pro které výjimečný stav jest zaveden. Nařízení musí být podepsáno presidentem republiky a nejméně $\frac{2}{3}$ ministrů všech, počítaje v to i min. předsedu.

c) Nařízení musí přesně udati a obsahovati, která práva a v jakém rozsahu se zrušují nebo obmezují, jakož i na jakou dobu a pro který obvod místní stav výjimečný se zavádí. Suspense může být úplná nebo částečná. Může se vztahovat na všechna ona základní práva občanská, jež zrušiti zákon dovoluje, na jedno nebo jen na některá z nich. Jednotlivé svobody mohou být zrušeny úplně nebo pouze obmezeny, dle volného uvážení vlády. Meze, uložené vládní moci v ústavě naproti občanům, na čas, nařízením udaný, pomíjejí anebo se jinak stanoví.

Je-li suspendován či obmezen zákon o ochraně osobní svobody, práva domácího a tajemství listovního, mohou nastati tyto účinky:

1. Lhůta 48 hodl. do které má zatčený být buď propuštěn nebo předveden před příslušný úřad, může být prodloužena na 8 dní.

2. Státní bezpečnostní úřady smějí určité osoby z určitého místa nebo území vypověděti nebo je internovati i mimo případy v zákoně dovolené. Bylo-li proti někomu takové opatření učiněno, musí do 8 dnů být proti postiženému zavedeno řádné řízení trestní, jinak opatření pozbývá platnosti.

3. Pro určité těžké činy trestné, v zákoně vyjmenované, nepřipouští se propuštění na svobodu po složení kauce. Takové trestné činy jsou zločiny proti státu, proti veřejnému pokoji a řádu, násilí, delikty proti integritě osoby a majetku.

4. Státní úřad bezpečnostní jest oprávněn, za účelem trestního řízení pro uvedené těžké delikty naříditi a prováděti

děti domovní prohlídky kdykoliv i bez rozkazu soudcovského.

5. Rovněž státní úřad bezpečnostní může naříditi zabavování a otevírání dopisův i bez soudcovského rozkazu.

Je-li suspendována či obmezena svoboda spolková, shromáždovací a svoboda tisku, mohou nastati tyto účinky:

a) Spolky a odbočky jejich, mimo spolky výdělečné mohou být podrobeny zvláštnímu, permanentnímu dozoru úřednímu a jejich zakládání a trvání vůbec může být vázáno na zvláštní přísnější podmínky. Činnost spolková spolků dosavadních může být zastavena a zřizování spolků nových může být vázáno na výslovné povolení příslušného úřadu (nastupuje soustava koncesní).

b) Státní bezpečnostní úřad může zakázati konání schůzí na místech, sloužících veřejné dopravě, vůbec. Pořádání schůzí jiných může být opět vázáno na výslovné povolení úřední. Obmezení toto neplatí však pro schůze voličské ode dne vypsaní do ukončení voleb (ať obecních, ať jiných patrně).

c) Vydávání a rozšiřování časopisů může být omezeno nebo podrobeno zvláštním podmínkám. Časopisy smějí být i zastaveny, ale jen v krajině nutnosti. Co je krajní nutnost, posoudí ovšem úřad volně; povolán bude k tomu patrně státní úřad bezpečnostní, když zákon o příslušnosti úřední se nezmínil. Časopisům periodickým může být uložena povinnost, předkládati k cenzuře povinné výtisky až dvě hodiny před vydáním listu. Pro časopisy a tiskopisy objemnější může být cenzurní lhůta stanovena na 3—8 dní. Obmezení jsou tudíž důkladná a připomínají hodně zákony a poměry bývalé, přísně policejní.

Vláda, nebo orgán vládou zmocněný, smí taktéž vydávati výjimečné předpisy o výrobě, prodeji, držbě a nosení zbraní a střeliva, o průvodních listech a hlášení, o chování se a shromáždování se na místech veřejných, o činech demonstrativních a užívání odznakův. I tady patrna jest příliš policejní přísnost, nikterak se nelíšící od poměrů dřívějších. Kdo poruší předpisy nařízení, vydaných na základě zákona o výjimečném stavu, bude politickým úřadem I. instance přísně potrestán, a to, když nedá se užiti přísnějších ustanovení zákona trestního, značnou pokutou nebo vězením, nebo také obojím.

Jakmile pomíne nezbytná nutnost výjimečných opatření, mají býti vládou hned zmírněna nebo zcela odvolána. Kdy to nastane, posoudí vláda volně. Odvolání stane se v téže formě, v jaké se stalo vyhlášení stavu výjimečného (usnesení vlády, vyhlášení v zákoníku a úřed. listech, podpis presidentův a aspoň $\frac{2}{3}$ ministrův). Vláda jest zavázána veškerá nařízení výjimečná předložiti nejdéle do 14 dnů sboru zákonodárcům a, není-li shromážděn, tedy stálému výboru pro nařízení z nouze, dle § 54. ústavy dosazenému. Odepře-li některá

z obou sněmoven nebo nouzový výbor svůj souhlas s vydaným výjimečným nařízením, pomíjí jeho platnost, patrně hned od odepření souhlasu. Rovněž pomíne platnost výjim. nařízení, když sbor zákonodárný nebo stálý výbor nouzový do 1 měs. od vyhlášení výjim. nařízení neučiní o něm žádného usnesení.

Na udržování veřejného pořádku a bezpečnosti slouží četnictvo, o jehož organizaci vydán byl nyní zák. ze dne 14. dub. 1920, č. 299. sb. z. Sbor tento prohlašuje se nyní za orgán politické správy a podřizuje se min. vnitra; úřady politické jsou představenými úřady četnictva pro jeho služební obvody. Jiným úřadům tento po vojensku organizovaný sbor strážní podřízen není. Soudy však při výkonu pravomoci trestní jsou oprávněny dožadovati se služeb četnictva přímo; jiné úřady jen prostřednictvím úřadů politických, není-li ovšem nebezpečí v prodlení. Za stavu válečného může být částí četnictva v dohodě s min. nár. obrany užito k polní službě. Při otázkách výzbroje a výcviku četnictva přísluší hlas taktéž min. nár. obrany. Pro službu bezpečnostní důležitý je ještě zák. ze dne 16. břez. 1920, č. 165. sb. z., jímž vláda byla zmocněna, aby na dobu 5 let zřizovala státní úřady policejní, kde by toho bylo třeba. Úřady tyto převzou dosavadní působnost obcí v oboru policie bezpečnostní za účelem udržení klidu a řádu veřejného. Zřízení náleží moci nařizovací. Obce jsou zavázány přispívat. Pomíne-li potřeba, státní úřad policejní se zase zruší a obci se působnost zase vrátí.

Neschází tudíž vládě nikterak na řádných a mimořádných prostředcích policie bezpečnostní. Prostředky tyto pro Slovensko stupňovány jsou přímo k zavedení diktatury. Instituce zvláštního plnomocného ministra pro Slovensko, zachovaná z prvních dob prozatímných ústavních řádův, obsahuje rozsáhlou delegaci jedinému ministru, aby dle vlastního volného uvážení zaváděl na určitém území poměry zcela výjimečné na úkor svobod občanských. Administrativně jde zde o způsob guvernérské diktatury, jaká obvyklá bývá v zemích okupovaných, ústavně však jde již o určitý způsob spolu vlády: ministr s plnou mocí vyvlastňuje vládu i presidenta z nejvyšší pravomoci nad celým jedním územím a zásada ústavy, že president jest hlavou moci výkonné, se ztrácí a mizí docela.

Upozornění. Celá řada nových zákonů vyšla tak pozdě, že výklad musil spokojit se prostou jejich reprodukcí. Rozbory jich s úvahami všeobecnými musily být odloženy do dílu příštího. Dokud nebude vydán díl II., podržují k účelům zkušební platnost ještě některé části předcházejícího vydání III., a to sešit 2. (ale z toho jen oddíl o ústavě obecní) a sešit 3. (celý). Sešit 1. vydání III. a vydání starší jsou již bez významu.

OBSAH.

Oddíl I. Základní pojmy.

	Str.
1. Vymezení předmětu	5
2. Všeobecné právo státní a politika	14

Oddíl II. Z ústavního vývoje od r. 1848.

3. Idea státní a národnostní	21
4. První ústavní koncese v r. 1848	25
5. Zvláštní ústavní koncese pro Čechy	26
6. Ústava dubnová	28
7. Kroměřížský návrh ústavy	30
8. Konec ústavnosti a ústava ze dne 4. břez. 1849	36
9. Přejchod k absolutismu	40
10. Začátky posledního konstitucionalismu	44
11. Diplom ze dne 20. říj. 1860	48
12. Ústava únorová	55
13. Ústava prosincová	64
14. Revise ústavy prosincové	67
15. České snahy státoprávní po r. 1867	69
16. Vývoj práva volebního	74
17. Národnostní vyrovnání na Moravě z r. 1905	78
18. Ústavní vývoj poslední doby před převratem	81
19. Poslední zřízení krajské	82
20. (Odložen do dílu II.)	—
21. (Odložen do dílu II.)	—

Oddíl III. Dnešní naše ústava.

22. Ustanovení všeobecná	85
23. Územní a osobní podklad státu	87
24. O moci zákonodárné	88
25. Postavení poslancův	90
26. O vzájemném poměru obou sněmoven	93
27. O nařízeních z nouze	95
28. President republiky	101
29. Vládní postavení prezidentovo	103
30. O nejvyšších orgánech moci výkonné	106
31. Ministerská zodpovědnost	111
32. O moci soudcovské	116
33. Účetní kontrola správy	118
34. Vyhlásování zákonův	121
35. Pojem veřejné služby a úřady	122

Oddíl IV. O právu parlamentárním.

	Str.
§ 36. Volební právo do sněmovny poslanecké	127
§ 37. Volební řízení	130
§ 38. Přípravy k volbě	132
§ 39. Výkon volby	135
§ 40. Zjištění a vyhlášení výsledku volebního	138
§ 41. Všeobecné předpisy	141
§ 42. Horní komora	142
§ 43. Stálé seznamy voličské	144
§ 44. Všeobecná povaha parlamentarismu	148
§ 45. Všeobecný řád parlamentární	157
§ 46. Jednací řády našeho sboru zákonodárného	165

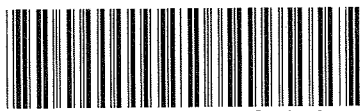
Oddíl V. Ochrana ústavy a voleb.

§ 47. Ověřování voleb	188
§ 48. Záruka ústavy	192

Oddíl VI. Občanské svobody.

§ 49. Základní práva naší ústavy	195
§ 50. Ochrana menšin a právo národnostní	198
§ 51. Ochrana osobní svobody a práva domácího	202
§ 52. O stavu výjimečném	203

ÚK PrF MU Brno



3 1 2 9 S 3 4 8 4 4